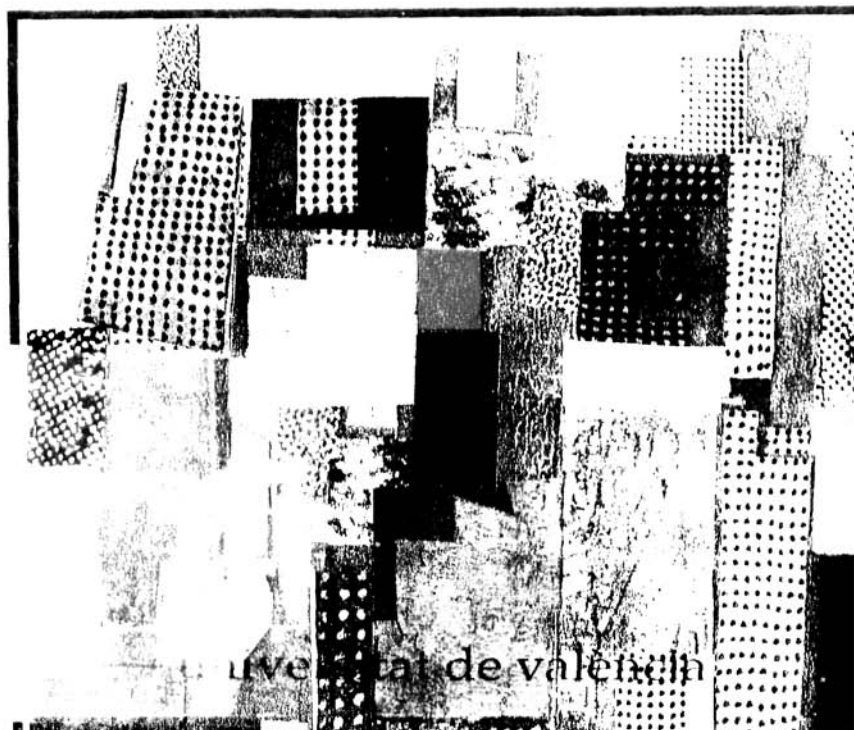


Ramón López de Lucio

Ciudad y urbanismo a finales del siglo xx



50004



CIUDAD Y URBANISMO
A FINALES DEL SIGLO XX

Ramón López de Lucio

CIUDAD Y URBANISMO A FINALES DEL SIGLO XX

Universitat de València
Servei de Publicacions
1993

Directors de la col·lecció:
Miquel de la Guàrdia
Antoni Furió

Fotocomposició i maquetació: Servei de Publicacions de la
Universitat de València

Il·lustració de la coberta: Carlos Pérez-Bermúdez

Edita: Servei de Publicacions
Universitat de València

I.S.B.N.: 84-370-1439-5

Dipòsit legal: V-4259-1993

Imprimeix: GUADA Litografia, S.L.
Cami Nou de Picanya, 3
46014 -València

A Alfredo Fluixà Pavía

Profesor de la E.T.S. de Arquitectura
de Valencia, 1971-1972

ÍNDICE

<i>Presentación</i>	11
<i>Introducción</i>	15

Primera parte

LA FORMACIÓN DE LA CIUDAD EUROPEA MODERNA

1. Las etapas en la formación de la ciudad europea moderna a partir de la Revolución Industrial hasta 1950	33
2. Los orígenes de la urbanística y el planeamiento urbano modernos (1750-1950)	53

Segunda parte

LA CIUDAD OCCIDENTAL CONTEMPORÁNEA

3. Etapas en la formación de la ciudad contemporánea en la segunda mitad del siglo xx	133
4. La evolución de las ciudades españolas. El caso de Madrid como ejemplo significativo	167

5. Características del espacio urbano en la ciudad contemporánea	181
6. Respuestas y limitaciones del planeamiento urbano contemporáneo	215
7. Conclusión. La ciudad contemporánea y el imperativo del desarrollo sostenible	257

PRESENTACIÓN

En estas páginas se pretende describir y analizar la profunda transformación que sufre la ciudad occidental a lo largo de nuestro siglo, notablemente acelerada en los últimos decenios de crecimiento económico y desarrollo tecnológico.

Estamos asistiendo a la desaparición de la ciudad clásica: de sus paisajes, formas de vida, valores reconocibles y también de sus publicitados inconvenientes. La ciudad densa, compacta y continua es todavía nuestra referencia cultural básica, debido a la fuerza y dimensión que tienen los cascos históricos contruidos hasta la mitad del siglo en curso.

Pero es una referencia en decadencia; los nuevos barrios suburbanos o periurbanos son muy diferentes: lo es la forma de la vivienda y de sus agrupaciones, la función y el significado de la calle, las relaciones que se establecen con el transporte, el comercio o los equipamientos cotidianos.

He intentado ilustrar estas transformaciones situándolas en un marco histórico algo más dilatado. A ello obedece la inclusión de una primera parte en que se describe el proceso de formación de la ciudad europea moderna desde de la Revolución Industrial hasta mediados del siglo xx.

En la segunda parte el interés se centra en el estudio de la ciudad occidental contemporánea propiamente dicha y su evolución desde finales de la Segunda Guerra Mundial.

En ambas secciones se trata de ofrecer una doble lectura. En primer lugar se atiende a una descripción de las etapas principales del proceso de crecimiento y transformación de la ciudad, relacionando las mutaciones físicas con las transformaciones socioeconómicas y las innovaciones tecnológicas.

A continuación el interés se desplaza hacia la formación y evolución de las teorías y las técnicas del planeamiento urbano como instrumento especializado en conducir los cambios y la expansión de la ciudad. Es indudable que este enfoque será de mayor interés para los lectores que, por profesión o por vocación, estén interesados en la urbanística; no obstante se ha intentado mantener un nivel expositivo que permita adentrarse por dichas páginas sin necesidad de una especial formación técnica, guiados sencillamente por la curiosidad en torno a cómo se intenta controlar un fenómeno tan complejo como es la ciudad actual.

Quizá sea la «Introducción» el texto de más difícil comprensión para los no especialistas, tanto por su origen (procede de una ponencia del autor para un Congreso de Urbanismo), como por el intento de resumir en pocas páginas el conjunto del panorama que se describe en el libro.

El tono más descriptivo que caracteriza a la primera parte, como corresponde a una rápida ojeada a siglo y medio de historia urbana, se torna notablemente más apasionado y crítico en la segunda sección de la obra, a medida que nos adentramos en la circunstancia que nos toca vivir. Así aparecen los sombríos tintes que con cierta frecuencia cobra el relato cuando reflexiona sobre las características del nuevo espacio urbano que se construye en la actualidad. De manera pareja, a la lógica narrativa de los principales episodios

que jalonan la formación de la disciplina urbanística entre 1750 y 1950, se contraponen, en la segunda parte, una evaluación más global-estructural de las «respuestas y limitaciones» del planeamiento urbano contemporáneo, para finalizar con una crítica a determinadas posiciones que se juzgan involucionistas, y con una reivindicación de la actividad de planeamiento, aunque reconociendo el contexto de incertidumbre en que se produce y las dificultades que le son inherentes para encauzar y transformar la realidad.

En el último capítulo se realiza una reflexión global sobre la ciudad contemporánea, entendida como modelo progresivamente ineficaz y despilfarrador, inconsistente con los imperativos medioambientales cada vez más explícitos. Se apuntan las características de un modelo alternativo que, de cierta manera, viene a reivindicar una parte significativa de las tradiciones urbanas y civiles de nuestro entorno histórico y geográfico.

Quisiera disculparme con los lectores que no conozcan Madrid, por la frecuente utilización de referencias estadísticas, geográficas o urbanísticas de esta ciudad, por ser el medio que mejor conozco y sobre el cual dispongo de más amplia información con que ejemplificar los procesos que se describen.

Finalmente quisiera agradecer a M^a Antonia Nieto la colaboración prestada en la selección del material gráfico, a Fernando Roch Peña y a Carmen Gavira Golpe las sugerencias realizadas al texto inicial y a Fernando Varela Méndez la revisión final del texto.

Ramón López de Lucio
Madrid, mayo 1993

Introducción

De la ciudad fragmentada y compacta a la disgregación espacial articulada*

1.- Se sigue hablando de «la ciudad» y de «ciudades» y, sin embargo, estamos asistiendo tanto en España como en toda Europa a su radical transformación, a la ruptura del marco de vida colectiva y cohesionada que siempre significó, a su disolución o dispersión en multitud de unidades funcionalmente homogéneas, socialmente «clasificadas», espacialmente alejadas, y cuyo único punto de unión viene

* Este texto se preparó como ponencia para el Primer Simposio sobre Urbanismo e Historia Urbana en España, celebrado en Madrid en noviembre de 1978; fue publicado en la *Revista de la Universidad Complutense*, XXVIII-115/11979, ps. 25 a 35. Se ha efectuado una somera revisión para incluirlo como Introducción a este libro porque en él se recogen ya las principales preocupaciones del autor, que se desarrollarán con mayor amplitud en los capítulos siguientes.

proporcionado por una compleja infraestructura de transportes que, a la vez que permite interconexiones entre estas unidades, refuerza su separación física actuando como barreras disuasorias de reconocida eficacia.

No se trata de llorar por la pequeña y manejable ciudad perdida, pero sí de identificar los condicionantes que marcan esta ineludible evolución y, en el mejor de los casos, de contribuir a la desmitificación de las presuntas ventajas del nuevo modelo impuesto; asimismo señalar las formas de adaptación de los instrumentos teóricos y profesionales (el «urbanismo» y el «planeamiento territorial» como disciplinas) a los requerimientos que la nueva situación exige. En este momento de crisis es importante que se refuerce la corriente de opinión crítica en torno a los dogmas oficiales y a las preconcepciones implícitas en la propaganda cotidiana sobre lo que es «nivel de vida» o «calidad de vida», por lo que atañe al marco urbano. Por ejemplo, que no consiste necesariamente en una carrera hacia densidades más y más bajas, o hacia un número siempre creciente de árboles y metros cuadrados de césped per cápita; o hacia un sistema arterial superjerarquizado, que facilite al máximo los movimientos del vehículo privado, de cuya saturación el mercado nacional aún anda lejano, según amenazan las estadísticas.

2.- En este momento observamos cómo en la ciudad se están produciendo una serie de movimientos contradictorios en apariencia, pero perfectamente coordinados y relacionables.

En primer lugar se tiende hacia la *homogeneización* a la vez que hacia la *diferenciación*: homogeneización de cada trama específica, diseñada y «producida» para una única fun-

ción o actividad y para un determinado sector social; se trata del conocido fenómeno de especialización funcional y segregación generalizada de usos y clases sociales.

Correlativo a este proceso de nivelación fragmentaria del espacio, aparece el de *diferenciación* de cada uno de estos espacios en relación con el resto. Y en esto juegan un papel importante las infraestructuras de «relación» o sistemas viarios que, de elementos perfectamente integrados en las tramas urbanas, se convierten, parcialmente al menos, en *elementos autónomos* que definen su propio espacio y que, por sus dimensiones y características, acotan y parcelan el conjunto del territorio, contribuyendo de forma significativa a la indicada diferenciación.

De este modo el principio de *jerarquización viaria*, aparente incorporación en aras de la necesaria racionalización del espacio metropolitano, adquiere también un significado ambivalente: de un lado, como elemento constitutivo de las tramas específicas de cada espacio unifuncional; de otro, como factor de separación física, aunque de conexión funcional, entre las distintas tramas, las diferentes actividades. A este fenómeno se refería en una reciente intervención H. Lefèbvre,¹ cuando señalaba como problema central de la investigación actual en sociología urbana la homogeneidad social del espacio, que llega a constituirse en una auténtica sucesión (colección) de «ghettos» especializados, con el consiguiente «desmigajamiento» de ese espacio.

¹ H. Lefèbvre, *Jornadas de estudio de Alternativas, tecnología, recursos, construcción, hábitat*, Pamplona, junio 1978.

Pierre George² caracterizaba así este proceso de segregación funcional y social en la ciudad contemporánea:

- «En la cima, el escalón direccional que corresponde al centro (...). Representa la ciudad en un plano geográfico amplio, según los casos, internacional, nacional o regional (...).»
- Por debajo se sitúan los subcentros periféricos que se asocian a funciones de servicio, a fracciones de la aglomeración urbana y, en su caso, al espacio regional circundante.
- Por fin, en un tercer nivel, se agrupan los paquetes industriales, cuya localización atiende específicamente a los requerimientos de la función industrial, que «comporta localizaciones de orden técnico correspondiente a los menores costes de transporte y relación».

La ciudad burguesa de la primera etapa de la industrialización se podía caracterizar como una ciudad «fragmentada», pero compacta; la nueva ciudad que propone el capitalismo avanzado se podría calificar como ciudad «espacialmente disgregada y articulada mecánicamente» mediante los medios de comunicación y de transporte. Ciudad que en su incesante crecimiento y especialización, no sólo rompe los grupos primarios característicos de la sociedad tradicional, sino que, progresivamente, amenaza reducir la promesa de unas relaciones más complejas y libres a una serie indefi-

² P. George, *La estrategia de distribución de las actividades económicas y la organización del espacio urbano*. Reuniones Internacionales de Economía Regional, Barcelona, diciembre 1973.

nida de alejadas individualidades y de triviales vecindades unicolores.

3.- Si hacemos un rápido recorrido a lo largo de la *evolución espacial de la ciudad moderna*, tratando de relacionar su morfología con las necesidades del aparato productivo y del sistema de organización social, a la vez que con las prescripciones de las ideologías urbanísticas y de las técnicas del planeamiento urbano, encontramos:

a) La ciudad clásica, anterior a la Revolución Industrial, se podría caracterizar por su tamaño limitado, la homogeneidad relativa de su trama, la superposición de actividades y de grupos sociales, la integración absoluta de los sistemas infraestructurales y de los equipamientos en la trama urbana, la escasa jerarquización de los elementos que componen cada sistema y, finalmente, por su continuidad espacial, visual y funcional.

Evidentemente estas características corresponden a una organización primitiva del aparato productivo (fabricación artesanal, etc.), a unas limitadas capacidades técnicas (distribución de agua, energía, etc.) y a una rígida estamentación social que permitía la coexistencia, perfectamente diferenciada, de grupos y clases sociales diversas.

La función del planeamiento urbano es todavía mínima y se limita a ciertos controles higiénicos, a la regulación de la propiedad y a la salvaguarda de los requisitos defensivos.

b) La ciudad de los *comienzos de la industrialización*, la ciudad «liberal» de los «ensanches» y los planes de expansión, se caracterizaba por:

- Tendencia al *crecimiento indefinido*, lo que implica la desaparición de sus barreras tradicionales (murallas); esta tendencia aún respeta, en general, la *continuidad* en la ocupación del espacio.
- La trama urbana comienza a diferenciarse en, al menos, tres categorías: casco viejo, ensanches planeados, crecimiento periférico o suburbano espontáneo.
- Se inicia la separación espacial de ciertas actividades, en particular la *industrial*, debido a las nuevas regulaciones y a sus propios requerimientos técnicos (cercaña a cursos de agua, abundancia de espacio ...).
- Se perfila una jerarquización del sistema viario: grandes avenidas y bulevares, ejes radiales, comienzo de la construcción de rondas y anillos, etc.

En consecuencia se inicia la diferenciación de las tramas; los cascos viejos se separan de los ensanches mediante bulevares de ronda, los ensanches de los desarrollos «anárquicos» del «extrarradio» por medio de rondas exteriores o vías límites, etc. La continuidad y permeabilidad generales todavía permanecen aseguradas, pero los nuevos sistemas jerarquizados, con sus inéditas dimensiones, comienzan a establecer discretas discontinuidades (en concreto, el ferrocarril aparece como la primera gran barrera artificial).

Corresponde a esta etapa un planeamiento urbano al que certeramente ha calificado Solá-Morales³ como de «ordenación del crecimiento». «Se trata de crear el crecimiento, de pautar una expansión potencialmente contenida en multi-

³ M. de Solá-Morales, «De la ordenación a la coordinación», *CAU*, núm. 27, 1973.

tud de operadores (propietarios, constructoras, rentistas). Estamos en plena fase de capitalismo individual, de consolidación de una burguesía, donde la ciudad ha dejado de ser simple lugar de aglomeración para resultar producto capitalista en sí misma, es decir, objeto de cambio con plusvalía incorporada, negocio rentable.»

La perspectiva anterior es la habitual entre los profesionales de este período; es lo que hace Stübben o Eberstadt en Alemania; Rovira y Trías, Cerdá o Castro en España; Burnham en EE.UU. Un planeamiento al que F. Choay⁴ denomina, con cierto dejo despectivo, «regularización» (trata de dar solución al desorden urbano de la naciente ciudad industrial), contraponiéndole el «preurbanismo progresista» de un Owen o un Fourier, con sus propuestas antiurbanas de nuevas comunidades semirurales utópicas, antecedente del «urbanismo progresista» de los C.I.A.M. o de Le Corbusier. Ya veremos cómo en las etapas siguientes ambos modelos, «progresista» y «culturalista» (los románticos de la ciudad clásica), se funden sin graves desórdenes al servicio del nuevo modelo que se impone: el de la ciudad segregada y disociada.

c) Pasemos a *la ciudad contemporánea*, la ciudad del capitalismo avanzado. Sus principales rasgos espaciales son:

- Crecimiento *indefinido*, pero no continuo sino *fragmentado y difuso*, superponiéndose y destruyendo el espacio rural circundante, constituyendo lo que se ha dado

⁴ F. Choay, *The modern City: planing in the 19th. Century*, New York, 1969.

en llamar «ciudad-territorio», «conurbación», «ciudad-región», «gran área metropolitana», etc.

- Heterogeneidad de las distintas tramas correspondientes a diferentes actividades y grupos sociales (a la vez que homogeneidad en el interior de cada una).
- Tendencia a la unifuncionalidad exclusiva de cada fragmento del espacio: si la Revolución Industrial acabó con el espacio artesano superpuesto a la vivienda e instauró el espacio industrial, las nuevas reglamentaciones y la evolución técnica llevan el proceso a sus últimas consecuencias. El comercio, la actividad tradicionalmente más ligada y superpuesta a la vivienda, comienza a distanciarse al paíro de su creciente monopolización y redimensionamiento (supermercados, hipermercados, centros comerciales especializados, etcétera).
- Alto grado de jerarquización del sistema viario: autopistas interurbanas, autovías urbanas, ejes de núcleo o colectores primarios, vías secundarias, etc.
- También se jerarquizan los sistemas dotacionales (equipamiento hospitalario, educativo, etc.) y los espacios verdes, de tal forma que se establezcan correspondencias biunívocas entre los distintos escalones urbanos o «áreas de servicio» y las diferentes jerarquías de la dotación correspondiente.
- Esta jerarquización supone la progresiva separación y diferenciación de los «sistemas generales» respecto de las tramas urbanas tradicionales. No sólo se convierten en espacios autónomos, sino que pasan a formar nuevas barreras unifuncionales.

La consecuencia ineludible de la suma de estos mecanismos no es otra que la fragmentación total –junto a la dispersión y alejamiento de los diferentes fragmentos– en múltiples unidades unifuncionales, con ritmos y períodos de actividad, usuarios y residentes, formas y ambientes, etc., claramente diferenciables y con frecuencia mínimamente relacionados. Únicamente el sistema de transporte actúa como singular medio de unión, a la vez que de separación, entre ellos, posibilitando las conexiones funcionales imprescindibles (trabajo-residencia, residencia-servicios, etc.); pero, de hecho, consolidando las rupturas de la continuidad espacial, visual y social. Sólo un centro vaciado de residentes y progresivamente ofrecido como objeto de consumo colectivo, resulta accesible con facilidad desde los distintos fragmentos del mosaico metropolitano.

En esta nueva ciudad el planeamiento urbano cambia necesariamente de función y de significado. Ya no propone modelos globales, imágenes conjuntas de la ciudad. Se limita a cumplir la función de «*coordinación*»: coordinación entre las distintas iniciativas inversoras de los grandes agentes «productores» del espacio urbano (administración estatal y municipal, grandes compañías concesionarias, grupos inmobiliarios, etc.). Sin perder cada elemento urbano su carácter de mercancía especializada, la ciudad se convierte en el marco de producción y consumo de la sociedad de la abundancia. Y se pliega a sus necesidades: tanto productivas (especialización terciaria del centro, descentralización industrial, etc.), como consuntivas (vivienda secundaria, automóvil, ocio de masas, conjunción del comercio a gran escala y superespecializado, etc.).

4.- Desde el punto de vista de la *doctrina urbanística*, esta ciudad va a conciliar dos modelos que parecían contrapuestos:

- El modelo «progresista», que había postulado la ciudad abierta y zonificada, valorando el «aire», la «luz», el «verde» y la dispersión espacial como símbolos del progreso y la higiene.

El triunfo del racionalismo funcionalista, reflejo evolucionado de las posturas progresistas e higienistas, es posible, entre otras razones, porque permite y alienta las ventajas de la producción especializada de grandes unidades urbanas homogéneas: polígonos, «grands ensembles», etc.

- En segundo lugar el modelo «culturalista», que había preconizado la ciudad compacta clásica, limitada por cintururas verdes, creciendo mediante ciudades satélites autosuficientes, estructuradas de forma orgánica en base a comunidades estables, reducidas y bien delimitadas (modelo ideal del Londres de Abercrombie-1944, ampliamente seguido en España y Europa en las dos décadas siguientes).

La expansión de la concepción *organicista* de la ciudad en base a un crecimiento «celular» de «unidades vecinales» (C. STEIN), que reproducen en el plano simbólico las formas de vida rurales, los contactos inmediatos y el control social, va a justificar —«humanizando» y dándole una nueva fisonomía— el descarnado modelo higiénico, quizá «moderno» en exceso, del racionalismo funcionalista.

De esta forma se van a conciliar la ideología de la ciudad

limitada de «escala humana», con la realidad del crecimiento indefinido y con la necesidad y las ventajas promocionales del desarrollo disperso mediante grandes unidades. Se aúnan los aspectos tradicionales que brindan las unidades vecinales, barrios o polígonos autónomos, con la sintomática progresiva que representa el bloque abierto rodeado de zonas verdes.

El planeamiento urbano tiende a reducirse a la programación estratégica y flexible de posibles actuaciones, a la coordinación de las grandes operaciones públicas y privadas y al diseño de las nuevas unidades celulares.

Los efectos de esta evolución son, entre otros:

- El paso, cada vez más consagrado, oficial y académicamente, a un *planeamiento abierto, flexible, estratégico*. Este proceso es el que orientó las operaciones de Urbanismo Concertado y el que inspira la reforma de la Ley del Suelo de 1975, con sus nuevas categorías de «Suelo urbanizable no programado», «Programas de Actuación Urbanística», etc.
- La consagración, «de facto», de la *planificación sectorial* (nueva Ley de Carreteras, v.gr.), a pesar de las retóricas declaraciones en favor de la coordinación interdepartamental (ésta se realiza «a posteriori» en todo caso, como labor de cosido y ajuste entre los distintos planes).
- La defensa de la *baja densidad*, como freno a los males de la ciudad y como receta contra la especulación del suelo.
- El apoyo de la planificación sectorial oficial a la monopolización y redimensionamiento de un número de

sectores económicos aún gestionados por la pequeña empresa: Plan Especial del Gran Equipamiento Comercial del A.M.M., Plan Especial de Infraestructuras de Transporte, etc.⁵

5.- Las *consecuencias* de esta realidad son, en todo caso, de orden sociopolítico, pero considero que deben incorporarse al debate teórico y académico, participando en la polémica sobre su conveniencia o irreversibilidad, sobre su racionalidad y problemas implícitos.

Desde un punto de vista técnico esta evolución se puede leer simplemente en los términos siguientes:

- Mejor calidad de vida urbana, en particular en cada uno de sus subsistemas: residencia, trabajo, equipo, zonas libres.
- Menor densidad de población y mayor integración en el espacio rural.
- Mejores posibilidades para una vida familiar y social ordenada y tranquila.
- Mayores costes de transporte y dependencia del automóvil.
- Menor rentabilidad y calidad de servicio de los transportes públicos.
- Mayores costes de urbanización (primaria, en particular) y de conservación de las infraestructuras básicas y de relación.

⁵ Todos ellos formados y aprobados por Coplaco en torno a 1975, para el Área Metropolitana de Madrid.

Es decir, un balance «equilibrado»: tres ventajas frente a tres inconvenientes «puramente económicos»; lo que equivale a que el problema se puede reducir a uno de «coste-oportunidad», de *elección individual de cómo asignar el presupuesto familiar*, de *qué prioridades sociales primar* (un transporte público eficaz y un sistema dotacional público completo y equilibrado frente a unas infraestructuras viarias complejas, de uso prioritariamente privado, y un equipamiento abandonado a la iniciativa privada).

Sin embargo desde un punto de vista crítico se puede argumentar que esta evolución significa:

- Una segregación social a una escala y de una profundidad desconocida: la ciudad vieja quedaría relegada, salvo ciertas zonas revalorizadas, para el proletariado marginal, las minorías de todo tipo y una reducida fracción de «snobs» de clase alta, mientras los tranquilos polígonos residenciales y las urbanizaciones albergarían, respectivamente, las clases media y alta.
- Esta segregación social tan definida en términos espaciales y visuales, en distancias y tiempos, significa una progresiva segmentación de la experiencia cotidiana de todos (niños y adultos), que bien pudiera acarrear una profundización en las posturas de intolerancia y racismo de orden más elevado que el que necesariamente implican las diferencias económicas y culturales.⁶
- Dentro de cada grupo social, esta disgregación del espacio y las actividades significa el reforzamiento compulsivo de la célula familiar, tanto por lo que atañe a la

⁶ Ver R. Sennett, *Vida urbana e identidad personal*, Barcelona, 1975.

vivienda como a los movimientos: el vehículo privado aparece como la única fórmula para salvar las distancias y los vacíos que se interponen entre las distintas funciones y actividades cotidianas. El propio vehículo se convierte en una especie de prolongación de la vivienda privada para el uso del único espacio público reconocible (el sistema viario).

- Las relaciones sociales tienden a desarrollarse dentro de cada fragmento espacial, lo que les garantiza, de paso, homogeneidad económica, ocupacional y cultural. Así se tiende a sustituir las relaciones interpersonales voluntarias y continuadas, esparcidas por toda la ciudad, por relaciones de vecindad, marcadamente ocasionales y utilitarias, según se varíe de barrio, de trabajo o se ascienda en la escala social.⁷
- Desde un punto de vista económico, el sistema espacial urbano disperso y segregado implica unos altos costes tanto colectivos como individuales. Supone un modo de producción y de consumo incompatible a medio plazo con las perspectivas de un mundo escaso en materias energéticas y en algunas materias primas indispensables; comporta altos niveles de inversión en capital social fijo (infraestructuras y equipos) y en capital fijo o en bienes de consumo duraderos de tipo familiar o individual. Además de unos altos costes de conservación y funcionamiento del conjunto (reparaciones, transporte individual, etc.).

⁷ A este respecto es clásico el estudio de la vida comunitaria urbana en USA de W.H. Whyte: *El hombre organización*, 1961.

6.- Como posible conclusión: no se trata de negar la gran ciudad; antes bien, de reivindicarla. De no caer, al menos teóricamente, en el juego que se nos propone: el de la «calidad de vida» basada en la dispersión, en la urbanización indiferenciada del medio rural, en el recurso masivo al automóvil como único instrumento de relación entre las personas, el consumo de ocio y el ocio consuntivo. Reivindicar una ciudad más solidaria e integrada, menos sumida en los espejismos, contradictorios a la vez que complementarios, del verde y de la máquina, de la banalización de la naturaleza y el derroche de la técnica.

Primera parte

La formación de la ciudad europea moderna

1. Las etapas en la formación de la ciudad europea moderna a partir de la Revolución Industrial hasta 1950

1.1. Introducción: el concepto de «ciudad» y características de lo urbano

Por supuesto que la ciudad no aparece con la Revolución Industrial de finales del siglo XVIII; es muy anterior. Tomamos este hito para comenzar nuestro relato sobre la ciudad contemporánea porque, hasta ese momento, el porcentaje de población urbanizada había sido muy pequeño, en cualquier período o región de la Tierra. Kingsley Davis (1967) calcula que el conjunto de la población europea que vivía en ciudades mayores de cien mil habitantes no representaba más del 1'6% del total en 1600, el 1'9% en 1700, llegando hasta un 2'2% en 1800: «en vísperas de su revolución industrial, Europa seguía siendo todavía una región casi exclusivamente agrícola». Sin embargo, desde 1800 a 1960 la pobla-

ción clasificada en los censos como urbana pasa del 25% (1800) al 65% (1875) y al 80% (1960) en Inglaterra y en el País de Gales; del 7% (1800) al 37% (1875) y al 70% (1960) en Estados Unidos.

En todo caso, para que una aglomeración humana pueda ser considerada como «ciudad», hacen falta más condiciones que las simplemente cuantitativas.

En un texto clásico Sjoberg (1967) caracteriza a la ciudad como una «comunidad de considerable magnitud y de elevada densidad de población, que alberga en su seno una gran variedad de trabajadores especializados, no agrícolas, amén de una élite cultural, intelectual»; es decir, lo que diferencia a la ciudad de un poblado primitivo son dos características básicas:

- La especialización del trabajo, que sólo es posible si existe un cierto excedente agrícola o surplus alimentario que permita la supervivencia de personas o grupos no ocupados directamente en las tareas de supervivencia física inmediata (caza, recolección, agricultura, ganadería).
- Un cierto grado de jerarquización social que suponga la existencia de «clases» diferenciadas: agricultores, funcionarios, artesanos, soldados, élite político-religiosa.

En 1971 Castells resumía así la situación: «Las primeras ciudades han surgido allí donde la técnica neolítica y las condiciones materiales permitieron a los agricultores producir más de lo que ellos mismos necesitaban para consumir». La existencia de un excedente permitió la especialización del

trabajo y suscitó la estructura de clases e hizo posible la aparición de «una élite dirigente que se encargue de ejercer su autoridad sobre la sociedad y de encauzar la fuerza de trabajo hacia el desarrollo y conservación de sistemas de irrigación intensiva; sistemas que, a su vez, posibilitan ulteriores aumentos en la producción de alimentos» (SJOBERG, 1967); en consecuencia, crean la base material para nuevos crecimientos de la ciudad y de los trabajos no directamente agrícolas.

Por esta razón las primeras ciudades propiamente dichas aparecen en el llamado «Creciente Fértil», en los valles del Tigris y del Eufrates, alrededor del año 3500 a.C. (se calcula que Ur tenía hacia el 2000 a.C. unos 34.000 habitantes, aunque la opinión de Sjöberg es que no superaba los 5-10.000); en los valles del Nilo y del Indo aparecen las ciudades hacia el 3100 y 2500 a.C., respectivamente (Mohenjo-Daro, Harappa, etc.).

En el Nuevo Mundo también se desarrollaron ciudades sobre bases agrícolas diferentes: no conocían el trigo, la cebada o la rueda, pero se centraron en la producción de maíz. Tikal en Guatemala alcanzó los cinco mil habitantes y Teotihuacán en México, «pudo haber tenido una población de 100.000 habitantes durante el primer milenio de nuestra era».

Como corresponde a su carácter de residencia permanente de trabajadores especializados, la ciudad ha sido desde sus comienzos una fuente continua de innovaciones técnicas. Así, la ciudad desarrolla, desde sus orígenes y hasta nuestros días, unas funciones claras:

- Absorción del excedente agrícola de un entorno o «hinterland» rural al que domina (que en las formas más

evolucionadas puede alcanzar las dimensiones de un imperio, caso en el que los tributos de los territorios más lejanos se transformarán en bienes de mayor valor específico: metales u otros productos preciosos o escasos).

- Foco de innovaciones técnicas y científicas al servicio de las actividades productivas primarias (agricultura, etc.), de las funciones consuntivas internas (hilados y tejidos, joyería y todo tipo de artesanías) y, finalmente, del propio mantenimiento y expansión del sistema de dominación (industrias de la guerra, pariente siempre cercano de la ciudad).
- Lugar privilegiado de los intercambios y del comercio: mercados, puertos, etc.
- Sede de los poderes religioso, político y militar, con frecuencia íntimamente relacionados en las teocracias primitivas.

Gordon Childe (1950) sugiere diez criterios para determinar la existencia de una ciudad:

- Existencia de especialistas a tiempo completo en funciones no productivas (funcionarios, sacerdotes, artesanos).
- Población de dimensión y densidad suficiente.
- Existencia de un arte peculiar.
- Aparición y empleo de la escritura y los números.
- Actividad científica.
- Sistema tributario que concentra los excedentes de la producción.
- Aparición del Estado.
- Arquitectura pública monumental.

- Comercio a larga distancia.
- Existencia de clases sociales diferenciadas.

Castells (1971) juzga tal enumeración como algo desordenada y variopinta y propone una definición más rigurosa, de raigambre evidentemente marxista; con esta cita, algo extensa, cerraremos este punto introductorio.

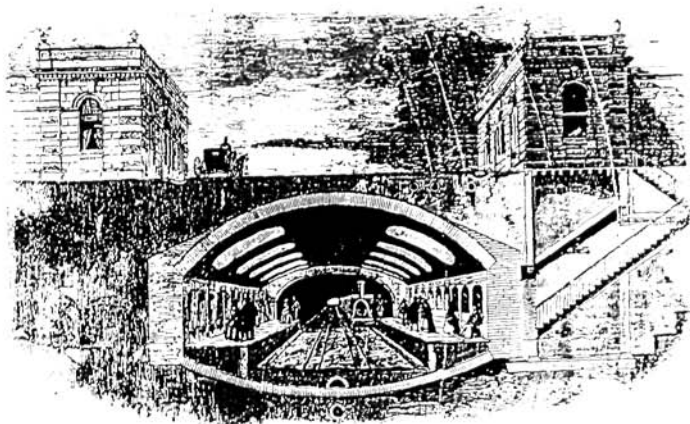
La ciudad, nos dice, «es el lugar geográfico donde se instala la superestructura político-administrativa correspondiente a una sociedad en que las técnicas y las condiciones materiales (...) han posibilitado la diferenciación del producto entre reproducción simple y ampliada de la fuerza del trabajo, y, por tanto, originado un sistema de reparto que supone: 1) existencia de clases sociales, 2) sistema político asegurando a la vez el funcionamiento de la estructura social y la dominación (...), 3) sistema institucional de inversión de la sociedad, en particular en lo referente a la ciencia y al arte, 4) sistema externo, en particular centrado en el intercambio de productos con otras comunidades sociales».

1.2. Tecnología y comienzos de la Revolución Industrial en Inglaterra a finales del XVIII

La tecnología es la creación humana por excelencia, junto con el lenguaje al que va íntimamente asociada. La denominada Revolución Industrial no supone, evidentemente, el comienzo de las aplicaciones prácticas del saber humano, pero sí un período de prodigiosa aceleración del ritmo de las investigaciones de base, los desarrollos tecnológicos y la

producción de mercancías. Tanto que Sjöberg (1960) no duda en considerar la tecnología como la variable independiente primordial en su conocida clasificación de los 3 grandes grupos de sociedades humanas: «folk» o primitiva, sociedad feudal-preindustrial y la sociedad urbana-industrial, subrayando, por supuesto, la indisoluble relación entre tecnología y sociedad, el no-determinismo unidireccional de la primera sobre la segunda, su radical unidad.

La Revolución Industrial se va a desarrollar a lo largo de siete u ocho siglos en las ciudades medievales, renacentistas y barrocas europeas a partir del embrión que supone la nueva clase mercantil enfrentada a los poderes feudales; aquella «rompe el sistema vertical de distribución del producto, establece lazos horizontales entre los productores (...), rebasa la economía de subsistencia y acumula autonomía suficiente



1. El ferrocarril subterráneo de Londres; ilustración de 1867.

como para invertir en la producción manufacturera» (CASTELLS, 1971).

Si dando un gran salto nos situamos en la Inglaterra del siglo XVIII, en los comienzos de la gran transformación tecnológica y social que modificará de raíz y con gran celeridad a Europa, y después al mundo entero, la primera sorpresa consiste en comprobar el carácter primordialmente no urbano de tales inicios. Peter Hall (1975) nos los describe de esta manera: «Curiosamente, en sus comienzos la Revolución Industrial no tuvo un inmediato efecto sobre el crecimiento urbano. Las primeras innovaciones en el campo de los textiles o de la siderurgia, que se desarrollaron en Inglaterra entre 1700 y 1780, parecían que más bien estaban dispersando la industria fuera de la ciudad, en el campo abierto». Al final de este período, incluso a comienzos del siglo XIX, los típicos paisajes industriales (las manufacturas de algodón de South Lancashire o South Derby Shire, las laneras de los valles de Colne y Calder o las siderurgias del Black Country y de Coalbrookdale) consistían esencialmente en «una mezcla de pequeñas aldeas industriales en medio de un área esencialmente rural todavía»; no muy diferente es el paisaje que describe D.H. Lawrence en *Lady's Chatterley's Lover* en el Nottinghamshire y sus campos de carbón hacia 1900.

Las explicaciones de esta situación tienen un acento marcadamente técnico: hasta la invención de la máquina de vapor (WATS, 1780), la única fuente de energía existente es la fuerza del agua; la naciente industria textil está obligada a situarse junto a los ríos, en la inmediata proximidad de los saltos de agua. Además el transporte es todavía difícil y caro; el terrestre, carros arrastrados por bestias sobre difíciles pistas pedregosas, es de escasa capacidad, lento y costo-

so; el fluvial, canales y ríos navegables, está estrictamente limitado por las condiciones geográficas y por los altos costes que supone su modificación. Hasta 1825 no funcionará en Inglaterra el primer ferrocarril de vapor –el Stockton-Darlington– y no será hasta las décadas de los 40 y 50 cuando se generalicen las redes ferroviarias en los países europeos más evolucionados.

En estas condiciones la industria siderúrgica, por ejemplo, permanece fuertemente vinculada a la localización de las principales materias primas (hierro y carbón).

En términos relativos la mano de obra es el factor de producción más fácilmente movilizable, junto con el capital, por supuesto. El medio rural está todavía densamente poblado, lo que facilita los desplazamientos cotidianos a pie al lugar de trabajo, instalaciones industriales creadas ad hoc, próximas o localizadas en pueblos y aldeas; el trabajo a domicilio coexiste con las primeras instalaciones industriales propiamente dichas, sobre todo en el sector textil, transformando los tradicionales telares artesanales en los primeros eslabones de la cadena de producción industrial, mediante la introducción de la nueva tecnología textil; en fin, se asiste a la transformación de la estructura social tradicional del campo inglés, iniciada en los siglos xvi-xvii con las *enclosures*, una de cuyas consecuencias fue la movilización de gran cantidad de fuerza de trabajo, origen moderno de las emigraciones del campo a la ciudad. Mientras que, sin embargo, el medio urbano está todavía relativamente controlado por las organizaciones gremiales paleoindustriales. Éstas suponen, sin duda, una seria traba a los nuevos métodos de organización que intenta implantar la nueva factoría industrial; será precisa la descomposición previa del sistema *antiguo* ante la

competencia de la nueva industria, extraurbana, mucho más eficaz.

Este conjunto de factores supone que durante el primer período de la industrialización, el XVIII inglés, los efectos sobre la ciudad son todavía escasos. La industria no es libre de localizarse, estando ligada a la geografía de las materias primas y de las fuentes de energía naturales, básicamente el agua y el carbón.

El resto de los «factores de localización» clásicos juega aún un papel marginal:

- Dadas las escasas y puntuales aplicaciones tecnológicas al transporte resulta más fácil y barato trasladar los productos acabados a los mercados de consumo que mover hasta éstos las materias primas.
- Las relaciones interindustriales son todavía escasas debido al bajo nivel de complejidad del sistema productivo existente.
- Las economías externas que proporciona el medio urbano (infraestructuras, servicios, etc.) son mucho menos importantes de lo que lo serán a partir de la segunda mitad del siglo XIX; sobre todo resultan prácticamente irrelevantes en vista de las sólidas ligazones a las materias primas y las fuentes de energía.

1.3. El comienzo de la «urbanización» de la industria a partir de 1820. La ciudad industrial en el XIX

A partir de la tercera década del siglo XIX comienza en Inglaterra la localización de la industria en las ciudades y con ello la etapa clásica de grandes crecimientos cuantitativos concentrados en aquéllas, tanto de actividades productivas como de población.

El factor básico que modificó la anterior situación fue la doble aplicación del carbón, primero como fuente de energía sustituyendo al agua y, a partir de 1825, revolucionando los medios de transporte con la implantación de los primeros tendidos ferroviarios.

En teoría dicha evolución hubiera permitido una localización «libre» de la industria, pero de hecho, por una serie de razones de peso, esta libertad se tradujo en una acelerada opción por el medio urbano. Peter Hall (1975) nos recuerda que se creó alguna «nueva ciudad industrial desarrollada casi de la nada –o quizás de una pequeña aldea– en los campos de carbón de Lancashire, Yorkshire, Durham y Staffordshire. A la vez algunas ciudades –que ni tenían puerto ni estaban cercanas al carbón– decayeron industrialmente. Pero muchas antiguas ciudades medievales –bien por estar cerca de los campos carboníferos o por ser portuarias, o porque se convirtieron en centros ferroviarios muy pronto– fueron capaces de desarrollarse en grandes centros industriales: Leicester, Nottingham y Bristol (...) o puertos que efectuaban el crítico intercambio entre materias primas y productos acabados (...) como Liverpool, Hull, Glasgow y sobre todo

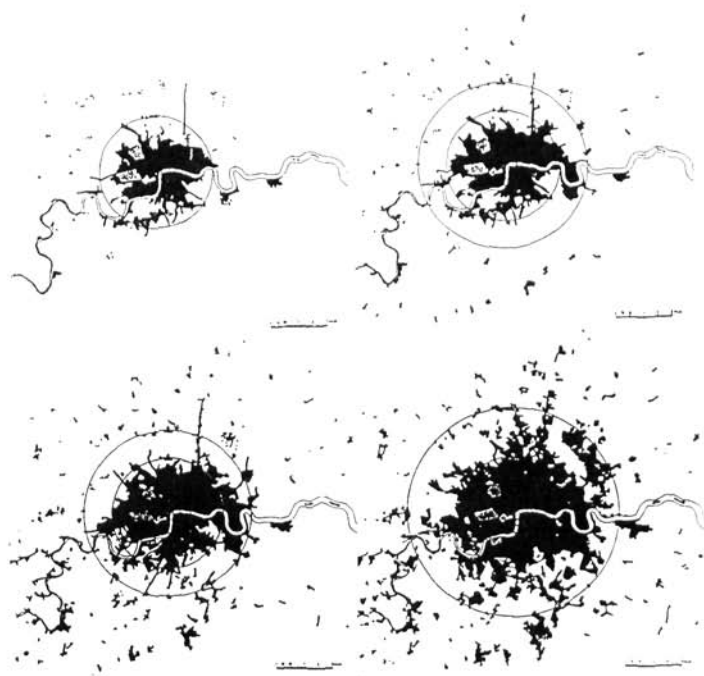
Londres, fueron los lugares de crecimiento más rápido desde 1780».

Así Londres pasó de 1 a 2 millones entre 1801 y 1851, alcanzó los 4 millones en 1881 y los 6 millones y medio en 1911. Estos ritmos de crecimiento tan altos, con tasas de mortalidad todavía elevadas, sólo pueden explicarse por las corrientes migratorias del campo a la ciudad, debidas tanto a la atracción ejercida por los nuevos puestos de trabajo en la industria como por la real transformación y disolución del medio rural tradicional.

A lo largo de todo el siglo XIX se sucede un continuo incremento de las ventajas relativas para la implantación de las actividades manufactureras en la ciudad y su entorno inmediato. A medida que los costes del transporte de energía y materias primas van perdiendo importancia como factor de localización industrial, abaratados por la incidencia del ferrocarril, se acrecientan las ventajas que ofrece el medio urbano: en primer lugar las economías externas que supone la utilización de infraestructuras ya existentes o de reciente implantación (instalaciones portuarias, redes radiales de caminos que convergen en la ciudad, nuevos tendidos ferroviarios también focalizados por ésta, etc.); la cercanía a mercados de consumo extensos y concentrados, tanto de productos finales como semielaborados; la creciente complejidad de las relaciones interindustriales, la cercanía a los focos de innovación y desarrollo tecnológico y a los centros financieros y decisorios; en fin, la amplia y creciente disponibilidad de *mano de obra* barata y concentrada, en ciertos casos ya con un cierto nivel de especialización.

Se puede concluir, a modo de resumen, que el incremento de costes que supone el traslado de las materias primas

hasta la ciudad queda ampliamente compensado por el conjunto de ahorros y ventajas que el medio urbano proporciona a las actividades productivas. El siglo XIX contemplará la creciente fortaleza de los vínculos entre ciudad e industria; pero, también, la progresiva subordinación de aquélla a las



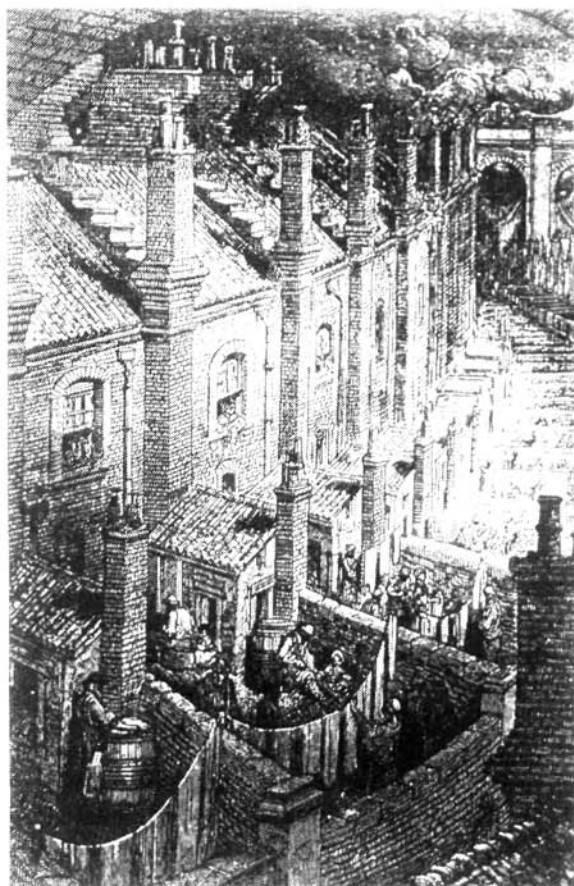
2. Crecimiento de Londres en el siglo XIX: situación en los años 1840, 1860, 1880 y 1900.

exigencias y efectos secundarios producidos por ésta en forma de intrusiones visuales, contaminación atmosférica y acústica, vertidos incontrolados, etc. Precisamente la aparición hacia 1870 en Alemania de uno de los instrumentos clave de la planificación urbanística contemporánea, el *zoning*, estará íntimamente ligado a la voluntad de preservar de aquellas molestias a las zonas residenciales, al menos las de mayor calidad y nivel social, mientras que, en el otro extremo del espectro urbano, el mezclado paisaje de fábricas oscuras, chimeneas humeantes y agrupaciones más o menos sórdidas de viviendas obreras, se convertirá en estampa prototípica de la segunda etapa de la Revolución Industrial. Castells (1971) afirma taxativamente que durante esta etapa «se asiste a la subordinación total del marco urbano a las exigencias y a los ritmos de las unidades productivas».

Pero hay una segunda determinación técnica sobre la forma y la posible dimensión de la ciudad industrial del siglo XIX que fuerza a la concentración en espacios reducidos y compactos de actividades y población: no es otra que la inexistencia de medios mecánicos que garanticen la movilidad al interior de las ciudades de personas y mercancías.

Hasta finales de siglo no aparecen sistemas de transporte público eficaces y baratos y lo mismo se puede decir en relación con las mercancías. El ferrocarril y los sistemas portuarios han movilizado el acceso a la ciudad del carbón y otras materias primas pesadas. Pero al interior de ésta los sistemas de transporte son todavía ineficientes: de ahí la *relativa rigidez de las implantaciones industriales* en el medio urbano, agrupadas en torno a los puertos, a las terminales ferroviarias o a sus tendidos inmediatos.

De esta manera la ciudad industrial del XIX se consolida



3. Los barrios pobres de Londres bajo los viaductos ferroviarios, Grabado de Gustavo Doré de 1872.

como ciudad densa y compacta, donde actividades productivas, sistemas de transporte a larga distancia, instalaciones de almacenaje e intercambio y los distintos grupos sociales que forman su población se aglomeran en inmediata contigüidad. Esta urbe industrial primitiva todavía tiene fronteras precisas y formas definidas, aún se diferencia con nitidez del entorno rural. Sus extensiones se producen de manera continua, planeadas unas, los arquetípicos «ensanches» decimonónicos, espontáneas e irregulares otras, las parcelaciones periféricas que ocupará el proletariado, gran parte de las instalaciones productivas, etc.

Hasta el último tercio de siglo el medio de transporte habitual de las grandes masas urbanas en sus desplazamientos cotidianos entre su vivienda y los lugares de trabajo era el peatonal; lo cual supone una limitación evidente en el posible tamaño máximo de los conglomerados urbanos; en todo caso su diámetro no debería exceder un límite superior a unos tres kilómetros.

La situación comenzará a modificarse en los últimos decenios del *xix* y las innovaciones técnicas volverán a jugar un papel primordial.

El descubrimiento y aplicaciones de la energía eléctrica (Edison, 1879) y del motor de explosión (hacia 1910) van a jugar un papel determinante en la movilización de los diferentes factores de producción al interior de la ciudad (trabajadores y mercancías) y sentarán las bases para las siguientes etapas de progresiva expansión y disgregación de la moderna ciudad industrial del siglo *xix*.

Peter Hall (1975) sitúa el período de transición entre 1870 y 1914, intervalo durante el cual «prácticamente todas las ciudades inglesas adquieren un sistema rápido y eficaz de

transporte público, primero en forma de tranvías y autobuses de caballos (1870), luego, hacia 1900, eléctricos, y por fin de motor de explosión antes de 1914. En las ciudades grandes, como Londres, aparecen los trenes de *commuters* (a partir de 1860)».

No es casual que las primeras propuestas de asentamientos urbanos periféricos surjan, precisamente, en esos últimos años del siglo; por ejemplo, las *gardens cities* de E. Howard (1898) o la Ciudad Lineal de A. Soria (1892), servida la primera por ferrocarriles radiales y de cintura y la segunda por un tranvía de recorrido triangular y vértice interior en la madrileña Puerta del Sol. En Barcelona los tranvías de tracción animal, introducidos en 1872, y su electrificación entre 1899-1905, explica no sólo la consolidación como espacio residencial privilegiado de la parte central del Ensanche, sino también la progresiva transformación en lugares de residencia permanente de la burguesía de enclaves suburbanos como Gracia, Horta o San Gervasio-Sarrià (J.L. OYON, 1992).

1.4. Consolidación y evolución de la ciudad industrial en la primera mitad del siglo xx

La primera mitad del siglo xx, hasta la Segunda Guerra Mundial, es una etapa de transición entre la ciudad industrial «primitiva» que acabamos de describir y la formación de las extensas y multiformes áreas metropolitanas o ciudades difusas que caracterizan el paisaje contemporáneo.

El modelo de ciudad industrial densa, abigarrada y compacta comienza a modificarse en cuanto se crean y ensanchan las posibilidades del transporte intraurbano, colectivo primero y privado más tarde; las fechas emblemáticas del período se podrían situar entre 1900, cuando comienzan a implantarse los sistemas públicos de tracción eléctrica (tranvías, metropolitanos, ferrocarriles de cercanías), y 1950, momento en el que, finalizada la segunda gran guerra europea, se inicia el período de rápida expansión económica y, con ésta, la popularización del automóvil privado.

Se asiste en esta etapa a una sucesiva movilización de los principales componentes de la vida y actividad urbanas. En primer lugar, la substitución del carbón por la electricidad como fuente de energía supone una notable flexibilización de las posibilidades de localización industrial al interior y en el entorno de las ciudades. La aparición de sistemas de transporte público colectivo rápidos y eficaces, a los que hacíamos referencia líneas arriba, permiten un notable alejamiento entre los lugares de residencia y los centros de trabajo, todavía supeditados aquéllos a su localización a lo largo de las líneas de transporte, dando lugar a la conformación de los primeros suburbios residenciales lineales.

Finalmente, a partir del segundo tercio de la centuria, se generaliza el transporte pesado (camiones), que hace posible una mayor movilización de materias primas, de productos intermedios y acabados y, con ello, la caída de la última restricción significativa a la relativa libertad de implantación industrial, hasta entonces vinculada al ferrocarril. Todas estas aplicaciones tecnológicas sentaron las condiciones para una primera descentralización de las actividades productivas hacia territorios urbanos periféricos, de suelo más bara-

to, donde las industrias cuentan con óptimas posibilidades para la aplicación e implantación de nuevas tecnologías y equipos, que exigen desarrollos horizontales y mayor consumo de espacio. Nacen los primeros «polígonos industriales». El modelo de ciudad industrial presente en toda Europa desde finales del siglo XIX, se afianza en un movimiento expansivo de alcance mundial.

En términos generales, los factores de localización que privilegian el crecimiento de las ciudades se afianzan: se multiplican las inversiones en infraestructuras de todo tipo que suponen notables economías externas (economías de aglomeración) para las actividades productivas, mientras que los factores «negativos» –costes de congestión, degradación del medio ambiente, mayores costes salariales y actividad reivindicativa– se mantienen en niveles tolerables, no se contabilizan o se reprimen con la firmeza necesaria, respectivamente.

De este modo, la nueva situación se traduce en una expansión espacial generalizada del sistema urbano, que afecta tanto a la mayor flexibilidad de localización de las actividades productivas y de almacenaje como a los nuevos emplazamientos residenciales de amplios grupos de población urbana y de los equipamientos y servicios a éstos ligados.

Esta posibilidad real de mayor especialización del espacio ocasiona una separación más nítida entre las diversas funciones urbanas, trabajo, residencia, consumo, ocio, y de los distintos estratos socioeconómicos entre sí. Se supera la tipología edificatoria cristalizada en los edificios por pisos/plantas de los ensanches decimonónicos, donde se superponían en la primera planta o principal adinerados propietarios urbanos, burgueses en la planta superior, empleados ur-

banos, criados, obreros en semisótanos, sotabancos, buhardillas y diminutos pisos de las crujiás interiores, accesibles sólo a través de patios de parcela y escaleras específicas.

Las teorizaciones en torno a la «ciudad funcional» y los primeros planteamientos generalizados de zonificación por usos y tipologías residenciales (inmediatamente traducibles en términos de densidad, espaciosidad, calidad ambiental y adscripción a una clase social) no son en absoluto ajenos a tal evolución de la realidad urbana. Las disquisiciones de los sucesivos Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (C.I.A.M.), que se celebran a partir de 1928, y la expresiva proclama que produce el tercero de ellos en 1933, la



4. Instalaciones de la FIAT-Lingotto (G. Motte Trucco, 1915-23) en el borde meridional de la extensión urbana de Turín.

Carta de Atenas, son representativos de este discurrir parejo entre las nuevas posibilidades abiertas por las innovaciones técnicas y las racionalizaciones paralelas que introducen teóricos, profesionales y gestores urbanos. Más adelante volveremos sobre este aspecto.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CASTELLS, M., «El proceso de urbanización: la relación histórica entre sociedad y espacio» en *Problemas de Investigación en Sociología Urbana, Siglo XXI*, 1971, ps. 84, 85, 86.
- CHILDE, Gordon, 1950, cit. por M. CASTELLS, 1971, p. 84.
- DAVIS, Kingsley, «La urbanización de la población humana» en *La ciudad*, Alianza Editorial, 1967, p. 17.
- HALL, Peter, «The origins: urban growth from 1800 to 1940» en *Urban and Regional Planning*, London 1975, ps. 21/22, 22/23, 32.
- OYON, J. L., «Transporte caro y crecimiento urbano. El tráfico tranviario en Barcelona, 1872-1914», *Ciudad y Territorio*, nº 94, 1992, ps. 107-123.
- SJOBERG, Gideon, «*The preindustrial city. Past and present*», The Free Press Corp., Toronto, 1960, p. 7.
- «Origen y evolución de las ciudades», en *La ciudad*, Alianza Editorial, 1967, ps. 37, 38, 39.

2. Los orígenes de la urbanística y el planeamiento urbano modernos (1750-1950)

2.1. Previsión y espontaneidad en el desarrollo de la ciudad

En la historia de la ciudad se alternan y superponen los momentos y los fragmentos planeados y los desarrollados de manera espontánea u orgánica.

Los primeros son producto de un diseño unitario y voluntarista que precede a la formación o transformación de una determinada pieza urbana, excepcionalmente de un conjunto urbano completo.

Los segundos resultan por acumulación de iniciativas puntuales basadas en la lógica y geometría de las preexistencias (topografía, caminos, parcelarios rústicos, etc.) y de las diferentes voluntades e intereses privados.

Si definimos el planeamiento urbano como cualquier forma de intervención pública que implique un principio de or-

den, de regulación formal sobre el modo de producirse los asentamientos de población humana a lo largo del tiempo, podremos acordar que, en este sentido amplio, dicha actividad es tan antigua como la propia aparición de asentamientos estables y organizados de población, surgidos con la revolución agrícola hace unos 5.000 años.

Es decir, no hay formas urbanas absolutamente casuales; la propia elección del sitio implica siempre un proceso reflexivo más o menos explícito.

Sin embargo, el afán clasificatorio de cualquier disciplina –la urbanística entre ellas–, lleva a distinguir los momentos en que predomina el crecimiento «desordenado», espontáneo, escasamente sometido a reglas explícitas de trazado o a condiciones de edificación, de los episodios en los que se puede determinar con precisión los instrumentos (planos, ordenanzas, acuerdos...) que han supuesto un desarrollo ordenado o planeado.

Los primeros son típicos de las situaciones históricas estables, en las que el crecimiento se produce de manera lenta y los cambios son graduales y relativos. En estas condiciones se puede afirmar que la necesidad de reglas particulares sobre las formas y condiciones del desarrollo urbano son menos necesarias; la adaptación a las características topográficas y físicas del territorio, la continuidad de las regulaciones ancestrales de propiedad, herencia y división del suelo, la pervivencia de formas constructivas y de invariantes tipológicos, actúan de hecho como reglas sustitutorias de eficacia comprobada y suficiente.

Los desarrollos planeados no surgen necesariamente como evolución histórica lineal de las etapas de crecimiento orgánico; es decir, no existe una línea cronológica unidirec-

cional dentro de la cual se pueda predecir que a tal estadio de desarrollo espontáneo le seguirá cuál momento de orden planeado. Así, los amantes de la historia de la ciudad se sorprenden cuando su interés los conduce al mundo helénico clásico, al comprobar que los grandes ejemplos arquetípicos de «ciudades planeadas» (Mileto, Prienne, Efeso y tantas otras) deben buscarse en la costa jónica, la actual Turquía, o en la Italia meridional, ciudades fundadas por colonos griegos, más que en el territorio «metropolitano» propiamente dicho (Ática, Peloponeso).

De igual manera las estrictas retículas, procedentes en línea directa de la tradición hipodámica, las encontramos aplicadas en minúsculos enclaves defensivos europeos medievales o en las ciudades de colonización española en Latinoamérica, mucho antes de que se utilicen de manera generalizada en las grandes ciudades europeas en la segunda mitad del XIX (Ensanches).

La conquista militar o la guerra, que suelen implicar la destrucción de ciudades –incendios, saqueos, arrasamiento–, también presentan una correlación clara con la creación ex-novo o la transformación radical de asentamientos anteriores; asimismo la colonización agrícola de nuevos territorios o la implantación de nuevas redes comerciales.

Generalizando, se podría afirmar que el desarrollo urbano planeado se produce en situaciones históricas de cambio rápido o cuando se alcanzan determinados niveles de complejidad.

De este modo se explica la clásica asociación que se establece entre Revolución Industrial, ciudad y planeamiento urbano. A partir de la «urbanización» de la actividad industrial en el segundo tercio del siglo XIX en Europa, se produce

una transformación rapidísima de la ciudad, tanto en términos cualitativos (tipo de actividades que aloja) como cuantitativos (tamaño y ritmos de crecimiento). A la vez que se produce una profunda modificación del antiguo orden social y se asiste a la creciente complejidad que implica la coexistencia, en un espacio limitado, de los antiguos componentes y estratos sociales urbanos (mercantiles, gremiales) y las nuevas clases y grupos en ascenso (burguesías financieras e industriales, proletariado, técnicos, etc.). Se dan todas las circunstancias para la aparición de un instrumento técnico-político de mediación que establezca las nuevas reglas que han de presidir las aparatosas transformaciones espaciales que están acaeciendo.

2.2. Precedentes: el perfil de la actividad urbanística en la Europa del Renacimiento

La actividad urbanística en la Europa renacentista se despliega en multitud de formas parciales que recogen una amplia variedad de intervenciones puntuales dentro de los cascos consolidados de las ciudades medievales heredadas, que van desde la inserción de nuevas tipologías palaciegas a la sistematización de conjuntos monumentales, de la conformación de plazas a la apertura de nuevas vías rectilíneas que ofrezcan perspectivas dilatadas y puntos de fuga claramente especificados.

Precisamente lo que es raro encontrar son ejemplos de nuevas ciudades trazadas según los cánones vitruvianos re-

cogidos por los grandes tratadistas de la época (recuérdese que la primera edición de la famosa obra de Vitruvio, «Los diez libros de Arquitectura» es de 1490 y que su influencia fue inmensa en autores posteriores como Alberti, que publica su «*De re aedificatoria*», en 1588 o Palladio, «*I quattro libri dell'Architettura*» de 1570).

Chueca Goitia (1968) siguiendo a Lavedan hace un corto censo de este tipo de ciudades de nuevo trazado en las que se pueden poner en práctica los principios compositivos y organizativos de las numerosas propuestas de «ciudades ideales»: Palma Nuova comenzada en 1539; Coeworden en Holanda (1597); Vitry-Le-Francois, reconstruida por Francisco I según modelos italianos; Grammichele y Avola en Sicilia, comenzadas después del terremoto de 1686, y algunas pocas más.

Casi todas ellas son ciudades militares en las que la función defensiva básica se adapta perfectamente a la rigidez geométrica de los esquemas poligonales fortificados de la «ciudad ideal»: «Estos esquemas rigurosos tenían una gran efectividad desde el punto de vista militar, y, más o menos, todas estas ciudades del Renacimiento, reales o teóricas, están pensadas como fortalezas militares» (CHUECA GOITIA, 1968).

En las actuaciones concretas de este período van a predominar las concepciones espaciales particularizadas, la atención a la Arquitectura, al edificio singular considerado en sí mismo, desligado del marco urbano en el que se emplaza, al que, en todo caso, modifica en la medida de sus necesidades (superficiales, perspectivas, representativas). Se trata del tema, tan representativo de la época, de la autonomía de la Arquitectura, que ilustra con claridad la conocida sentencia

de Leonardo Da Vinci: «un edificio debe estar exento para que pueda verse su forma exacta».

Benevolo (1975) resume perfectamente los límites prácticos que encuentran los principios de diseño renacentistas y su resultante, la limitada incidencia en la formación de una ciudad nueva o en la transformación profunda de la existente: «el nuevo método de proyectación establecido al comienzo del siglo xv se aplica teóricamente a cualquier tipo de objeto, de los productos más pequeños hasta la ciudad y el territorio. Pero en la práctica el nuevo método no llega a producir grandes transformaciones en los organismos urbanos y territoriales. La expansión demográfica y la colonización del continente europeo están agotadas desde mediados del siglo xiv; no es necesario fundar nuevas ciudades ni agrandar significativamente las ya existentes (salvo casos excepcionales). Los gobiernos renacentistas –los señoríos que ocupan el lugar de los gobiernos comunales o las monarquías nacionales– no tienen la estabilidad política ni los medios financieros suficientes para afrontar programas ambiciosos (...).

En estas condiciones la arquitectura del Renacimiento realiza su ideal de proporción y de regularidad en algunos edificios aislados, y no tiene la ocasión de fundar o de transformar el conjunto de la ciudad. Los escritores y los pintores describen o trazan la nueva ciudad que no se puede construir y que permanece como un puro objetivo teórico, la “ciudad ideal”.

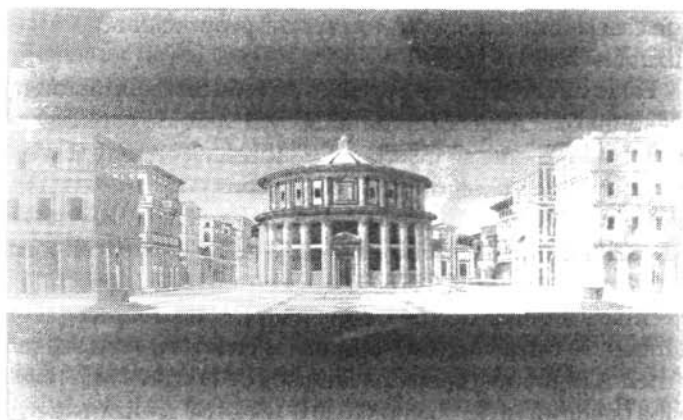
En la práctica, los príncipes del Renacimiento y sus arquitectos, intervienen sobre el organismo de una ciudad medieval ya formada y la modifican parcialmente, completando programas que quedaron incompletos en el siglo xiv o

introduciendo nuevas propuestas más o menos ambiciosas, que casi siempre demostraron ser desproporcionadas e irrealizables».

Estas intervenciones parciales se reducen habitualmente a sistematizaciones ornamentales y diseño de espacios representativos, que se insertan o se adosan, con mayor o menor fortuna, en el tejido de la ciudad antigua.

La sistematización de la plaza de Pienza, realizada por B. Rosellino para Pio II en 1459-62, o la del espacio en torno al Palacio Ducal de Urbino, para Federico de Montefeltro, ejecutada a partir de 1465, son ejemplos arquetípicos. Pero también se trazan algunos ensanches en base a retículas más o menos regulares, como los famosos de Ferrara (1451, 1492) o los posteriores de Torino (1620 a 1714). Se realizan aperturas viarias, auténticas operaciones de renovación urbana o *sventramento*, en la Roma de Julio II (1503-1513) sobre el tejido de la ciudad medieval (vías Lungara y Giulia), además de sistematizaciones monumentales en el borde externo de la ciudad (el tridente de largas calles rectas, Corso, Ripetta y Babuino, que convergen en Porta del Popolo, por citar la más conocida).

En resumen, la gran teoría de la época propone una ciudad ideal rígidamente geométrica, desvinculada de la ciudad existente y de la realidad social; la actividad práctica realiza intervenciones parciales: ordena algunas plazas y otros entornos representativos, construye grandes edificios, traza pequeños ensanches, ejecuta aperturas viarias y rectificación de trazados, dicta controles sobre las edificaciones, etc. Las «técnicas» disponibles se basan sobre todo en la construcción de nuevos modelos arquitectónicos derivados de la tradición clásica, en los principios perspectivos aplica-



5. Ciudad ideal; Luciano Laurana, 1420-1479.

dos al diseño urbano, en la recuperación de la antigua práctica de las alineaciones.

El encuentro entre teoría, actividad y técnica no se da todavía en el campo del planeamiento urbano sino en el de la arquitectura, extendido este concepto al diseño de los grandes espacios que la realzan e individualizan. La gran arquitectura es –como ha sido siempre– símbolo de poder y este poder en la ciudad renacentista está desplazándose lentamente desde sus detentadores tradicionales –la Iglesia y la aristocracia– hacia las burguesías urbanas y las instituciones ciudadanas, como nos dice Alberti (1558): “La majestad de los cargos públicos debe corresponderse con la de los edificios donde se ejercen; la grandeza de la arquitectura está

unida a la ciudad y la estabilidad de las instituciones se suele medir por la solidez de sus muros y bóvedas que las cobijan”.

2.3. Las raíces de la urbanística moderna en la segunda mitad del siglo XVIII

La consolidación de los estados nacionales, el absolutismo de las monarquías europeas, constituidas en centros neurálgicos de poder, el centralismo político, administrativo e incluso económico, que fue su consecuencia inmediata, van a determinar el panorama de la evolución urbana de la época barroca. En tales circunstancias continúa manteniéndose la línea de las intervenciones parciales y de las técnicas específicas, la ausencia de modelos globales sustancialmente distintos a los propuestos por los tratadistas del XVI.

La actividad urbanística se concentra en las grandes capitales europeas, el París del Rey Sol, la Roma de Sixto V, la Lisboa del Marqués de Pombal, el Madrid de Carlos III, Edimburgo, Amsterdam, etc.

Las intervenciones en estos puntos focales del territorio continúan siendo parciales, aunque se amplíen desde las puras sistematizaciones ornamentales al interior de la ciudad (las plazas de Enrique IV y Luis XIV en París: Dauphine, Vosgos, Victoires, Vendôme), hasta las sistematizaciones viarias radiales o anulares que se trazan en los accesos o inmediatas periferias de aquélla. También se llevan a cabo obras de infraestructura de saneamiento, equipamientos pú-

blicos (hospitales, etc.) y comienza la incipiente suburbanización de la Corte y la aristocracia.

Las utopías formales de los tratadistas, confinadas en los siglos xv y xvi a episódicas actuaciones sobre la ciudad consolidada, resucitan desvinculándose de la ciudad real sobre la que habían demostrado su escasa capacidad de intervención. Como comprueba Benevolo (1975), al hablar de las transformaciones del París de Luis xiv (1661-1715), aparte de la inserción de «algunos episodios arquitectónicos limitados en el tejido ya construido», la principal modificación es, precisamente, la formación de una nueva periferia discontinua y mezclada con el campo, donde la aristocracia edifica sus lujosas residencias y sistematiza la naturaleza en los amplios parques que las circundan. La propia corte se traslada del palacio del Louvre a Versalles, que será el modelo de referencia obligado para aquéllas: «París se convierte en una ciudad abierta (...). El territorio alrededor de la ciudad, vacío y sin obstáculos, puede ser efectivamente transformado según los nuevos principios de simetría y regularidad (...). El organismo de Versalles es casi tan extenso como el de París. Pero no es una ciudad: es un parque, en el cual se emplazan –como elementos accesorios– los edificios imprescindibles para el funcionamiento de la Corte. El Rey Sol es capaz de conformar un ambiente perfectamente regular, pero deshabitado: puede ordenar las colinas, los árboles, los cursos de agua, pero no las casas de los hombres»

Lo mismo, quizá a mayor escala territorial aún, dadas las determinantes geográficas, se podría decir de las transformaciones del Madrid de los Borbones; las grandes actuaciones son periféricas al casco (los paseos trazados alrededor de la ciudad) o se sitúan a decenas de kilómetros

(palacios y parques de Aranjuez, La Granja, Riofrío, El Pardo, etc.).

La ciudad del xvii y del xviii, salvando el caso de Amsterdam prácticamente único en toda Europa, crece por agregaciones parciales, se transforma interiormente de manera puntual, comienza su expansión en mosaico mediante la suburbanización de las residencias aristocráticas, como en



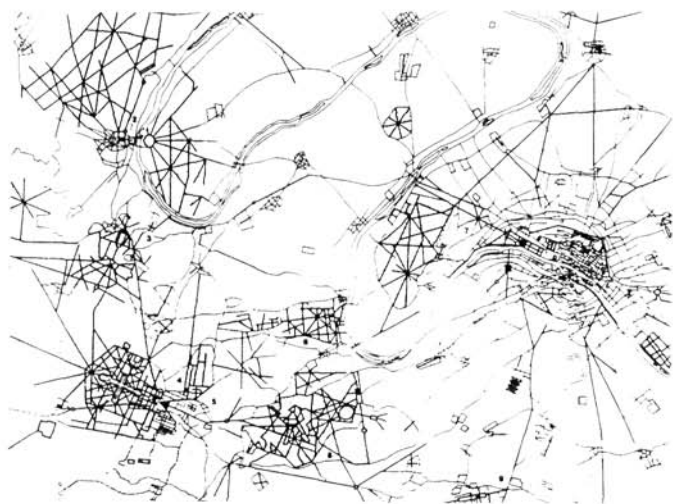
6. París a finales del siglo xviii; en negro las principales realizaciones de la monarquía: plazas Dauphine (2), Vosgos (3), Vendôme (6), de las Victorias (7), de la Concordia (8) y del Pantheon (9), patio cuadrado del Louvre (1), puentes Nuevo (2) y Real (5) y palacio del Cardenal Richelieu (4).

París, o las parcelaciones de propiedades aristocráticas para vivienda burguesa, como en Londres.

Los principios teóricos de estas intervenciones son aplicaciones fragmentarias de la estética renacentista. Lavedan señala básicamente tres: la línea recta, la perspectiva monumental y la uniformidad, que Chueca Goitia (1968) condensa en uno solo: la perspectiva, ese gran descubrimiento de los pintores del quattrocento que, sin embargo, no se aplicará a la composición urbana de forma plena hasta dos siglos más tarde: «La línea recta, herencia del racionalismo, se adopta porque lleva en sí la posibilidad de la perspectiva; la uniformidad porque supedita lo particular a la ley de conjunto, única manera de que la perspectiva haga sentir plenamente su supremacía».

La crítica a la calle curva y desigual está ciertamente anclada en lo más profundo del nuevo mundo ilustrado de la razón, es la auténtica antítesis de la ciudad medieval; desde Descartes (1632) que sentencia tales calles, «se diría que la casualidad, más que la voluntad de los hombres usando la razón, es la que las ha dispuesto de esta manera», hasta Le Corbusier (1924), cuando nos habla del «camino de los asnos y el camino de los hombres» o cuando afirma que «la cultura es un estado de espíritu ortogonal», pasando por la mayor parte de los tratadistas del XIX, éste será uno de los principios inamovibles que informará las propuestas del diseño y el planeamiento urbano modernos.

Sin embargo en el siglo XVIII, sobre todo en su segunda mitad, además de esa arquitectura y urbanismo áulicos, se comienza a plantear explícitamente la necesidad de una intervención global sobre la ciudad desde instrumentos específicos, distintos de los típicamente arquitectónicos. En pala-



7. El territorio en torno a París a mediados del siglo XVIII. En trazo gris la red de calles medievales; en trazo negro los ejes creados en el XVII y los grandes parques: Maisons (1), Saint Germain (2), Marly (3), Versailles (4), Clagny (5), Saint Cloud (6), Bosque de Boulogne (7), Meudon (8) y Sceaux (9).

bras del profesor Monclus Fraga (1989), «en determinada historiografía se ha ido imponiendo la hipótesis que sitúa los «verdaderos» inicios del Urbanismo moderno ya a finales del siglo XVIII. Momento en el que se observa la aparición de un nuevo saber urbano y de una voluntad de reforma global de la ciudad existente, que rompe con las ideas y procedimientos tradicionales de intervención urbanística». Hasta hace poco tiempo se situaban tales comienzos a principios del siglo XIX, coincidiendo con la etapa de «urbanización» de la Revolución Industrial; se relegaba el significado del XVIII a

aspectos todavía episódicos, ligados con la estética barroca a la que se adscribía una voluntad referida primordialmente a las tareas adjetivas del «embellecimiento» urbano. Así se contrapone el Plan de los Artistas para París (1793-98), considerado como un conjunto de actuaciones inconexas cuyo objetivo primordial es realzar determinadas focalidades y monumentos, a las actuaciones ya decididamente funcionales y pragmáticas del Barón de Haussmann en el período 1853-69.

En el juego entre «orden y extravagancia», entre «simetría y variedad» que propone Laugier en su importante tratado de 1753 como doble referencia imprescindible para el diseño de la ciudad, se tendía a subrayar los segundos términos de sus antinomias, a leer su doctrina en términos estetizantes, relegando la evidente importancia que concede a la racionalidad del conjunto. En efecto, Laugier aconseja «(...) diseñar el plano de una ciudad de manera que la magnificencia del conjunto se subdivida en infinitud de bellezas de detalle, todas ellas diferentes (...) que al recorrer la ciudad de un extremo a otro sea posible descubrir en cada barrio algo nuevo, singular y atrayente; que exista un orden y, sin embargo, que se de una especie de confusión; que todo aparezca alineado, pero sin monotonía, y que de toda una multitud de partes regulares resulte en total una cierta idea de irregularidad y de caos, cosa que conviene a las grandes ciudades».

Monclus Fraga (1989) sostiene que la idea de «embellecimiento» urbano en Laugier y otros teóricos de la época «debe concebirse como una intervención global que va estrechamente ligada a la consecución de objetivos funcionales (higiénicos y de circulación fundamentalmente)».

De hecho la crítica de Laugier al París de su época no deja lugar a dudas sobre el prisma a través del cual contempla la ciudad, sus problemas y posibles soluciones: «la mayor parte de nuestras ciudades permanecen en un estado de negligencia, de confusión y de desorden (...). Nuestras ciudades todavía son como eran, una masa de edificios apilados sin sistema, sin economía y sin diseño. En ninguna parte se hace ese desorden tan sensible y tan ofensivo como en París. El centro de esta capital no ha cambiado prácticamente desde hace 300 años. Allí se puede ver todavía el mismo número de calles estrechas, cortas y tortuosas en las que no hay más que basura y suciedad, y donde el cruce de vehículos produce congestiones a cada instante (...) [Las calles] no podrán hacer la comunicación fácil y cómoda si no son suficientemente numerosas como para evitar los grandes rodeos, anchas como para prevenir la congestión y en una alineación perfecta para abreviar el recorrido».

En los tratadistas franceses del XVIII (además de Laugier, nombres como Blondel o Patte) así como en los trabajos de los funcionarios y técnicos de la Administración pública, se exponen con claridad las razones y los objetivos que inspiran y persiguen las primeras reglamentaciones urbanísticas de carácter general (ordenanzas de policía urbana, planos geométricos de alineaciones, etc.):

- Seguridad de las edificaciones frente a los peligros de incendios y derrumbamientos.
- Principios higiénicos que garanticen la circulación del aire por las calles y plazas, ventilación y soleamiento de las habitaciones, calidad en el suministro de las aguas e higiene en la evacuación de los vertidos, la lim-

pieza de las calles y su necesaria pavimentación, la importancia del arbolado, la necesidad de emplazamientos periféricos para todo tipo de actividades insalubres o molestas (hospitales, cementerios, mataderos, etc.).

- Facilidad de las comunicaciones, que requiere calles anchas y rectas, alineaciones regulares, cruces ampliamente dimensionados, etc., así como la seguridad peatonal que exige aceras diferenciadas de las calzadas.
- Preocupaciones estéticas, cifradas en la regularidad de fachadas y cornisas, regularidad/diversidad de los trazados, importancia de los puntos de vista, de las perspectivas.
- Racionalización de las tareas de previsión, planificación y control de la Administración pública.
- Previsión de equipamientos indispensables para la población: plazas, mercados públicos, escuelas, etc.

De hecho durante todo el siglo XVIII se multiplican los instrumentos pragmáticos de planeamiento, concebidos ya con una intención de globalidad en su aplicación; se dictan las primeras ordenanzas que regulan la altura de los edificios en función de la anchura de las calles (París, 1783; Londres, 1667, después del incendio de 1666 y 1774); aparece también una primera floración de Planes regulares de Ensanche y de Reforma Interior en algunas de las principales ciudades europeas; proyectos de ordenación de las riberas fluviales en su discurrir urbano, etc.

Dentro del panorama español se podría citar la propuesta de ensanche de Madrid, efectuada por Gaspar Melchor de Jovellanos al Conde de Floridablanca en 1787, en la que,

además, se proponía la adquisición pública anticipada de todo el suelo necesario para la operación. Propuesta que merece una larga referencia por parte de Carlos M^a de Castro siete décadas después, en justificación a su Anteproyecto de Ensanche (1860), calificándola de «luminoso escrito».

En otras ciudades españolas destacan los proyectos de barrios residenciales unitarios: la Barceloneta (1753) en Barcelona, el barrio de la Magdalena en El Ferrol (1762), Mahón en Menorca, etc. Así como la ambiciosa política de colonización de Sierra Morena, de la cual La Carolina es el exponente máximo.

2.4. El siglo XIX: de la ciudad como objeto de reflexión al comienzo de las legislaciones reformistas

En el siglo XIX se desarrollan y estructuran los principios y las técnicas que van a constituir el planeamiento moderno a partir de los materiales y reflexiones ya planteados en la segunda mitad del XVIII.

La ciudad se convierte en objeto privilegiado de reflexión para literatos, filántropos, moralistas, políticos y distintas categorías de profesionales (médicos en primer lugar). No podía ser de otra manera dado el impacto producido por la rapidez y contundencia del proceso de industrialización y por el paralelo y creciente ritmo de crecimiento demográfico. La conjunción de ambos fenómenos supuso la dislocación del medio físico característico de la ciudad mercantil-

preindustrial así como la ruptura de la sociedad tradicional, de sus valores, hábitos y normas de comportamiento.

Se multiplican las críticas moralizantes sobre los inconvenientes de la nueva ciudad industrial y las comparaciones más o menos idealizadas con un idílico mundo tradicional de pequeñas ciudades y pintorescos enclaves rurales. Pero también se desarrollan las críticas políticas globales al modo de producción capitalista, al que se juzga como la causa primordial de la situación y los problemas planteados. Recuérdese que Engels publicaba en 1845 «La situación de la clase obrera en Inglaterra», que contiene un impresionante capítulo sobre «Las grandes ciudades», escrito en un estilo periodístico y directo, donde se describe la miserable situación de los barrios, las viviendas, el vestido y la alimentación de los obreros ingleses de las grandes ciudades, en particular de Manchester.

Una nueva floración de propuestas utópicas jalonan el siglo, invitando a la creación de comunidades autosuficientes, al margen de la organización urbano-industrial capitalista; en los proyectos de Owen, («Pueblos de Armonía y Cooperación», 1817-1820), Fourier («Falansterio», 1822), Cabet («Icaria», 1840), Godin («Famillisterio», 1859-1877), Richardson («Hygeia, 1876), J. Verne («Franceville», 1899), se aboga por la implantación de sociedades organizadas colectivamente, aunque no siempre igualitarias, de tamaño reducido en los casos más significativos, entre 1.500 a 2.000 habitantes para Owen y Fourier, en las que las actividades industriales se complementan íntimamente con el trabajo agrícola.

Tales ideaciones supusieron alternativas ordenadas, precisas y acabadas al modelo de implantación anárquico y es-

pontáneo, de marcado carácter individualista, de la naciente ciudad capitalista industrial.

Cobran nuevo vigor todo tipo de propuestas filantrópicas y reformistas que sugieren soluciones ante algunos aspectos concretos de los problemas que plantea la nueva situación, en particular en torno a los aspectos sanitarios e higiénicos, a los problemas de escasez, carestía y mala calidad de la vivienda, íntimamente ligados con la carestía y especulación del suelo, etc. Este conjunto de actitudes no se adentra en críticas globales al sistema productivo y sociopolítico ni tampoco se plantea soluciones escapistas, al margen de los problemas y las situaciones reales planteadas. Será una de las raíces básicas de la urbanística moderna; de hecho, sus orígenes se pueden rastrear ya en el siglo anterior, como se apuntaba más arriba.

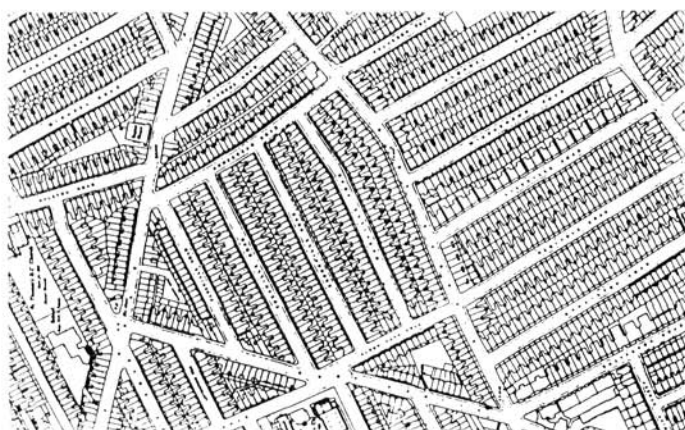
Desde el segundo tercio del siglo, el Parlamento de Inglaterra elabora informes (*reports*) sobre la situación real de las ciudades, dando lugar a las primeras iniciativas legislativas reformistas. Son notables los informes sobre el estado de salud de las ciudades (1840 y 1844-45), en especial el de Lord Chadwick, *Report on the sanitary conditions of the Labouring population* (1842), que ofrece un cuadro impresionante sobre las deficientes condiciones higiénicas de las ciudades inglesas de la época. Benevolo (1975) realiza una sucinta y precisa enumeración de la legislación reformista que continúa tales diagnósticos:

- En 1848 se promulga la primera *Public Health Act* base de toda la legislación higienista posterior.
- En 1851 se legisla sobre la construcción de viviendas subvencionadas en ciudades de más de 10.000 habitantes.

- De 1866 es la *Artisans and Labourers Dwelling Act*, que reconsidera el tema de la edificación popular, introduciendo el concepto de expropiación a precios inferiores a los de mercado, que se convertirá en premisa fundamental de todo programa urbanístico progresista.
- La *Cross Act*, de 1875, permite a las autoridades locales preparar programas de renovación para áreas degradadas.
- En 1875 y 1890 la *Housing of Workers Class Act* unifica toda la legislación anterior sobre materias sanitarias y de edificación popular, dando origen a lo que se llamó el *by law housing* (viviendas acordes con la legislación, en traducción literal), perfectamente reconocibles por su uniformidad y monotonía en cualquier ciudad inglesa. En la Ley de 1890 se «conceden a las autoridades locales préstamos en mejores condiciones, se facilita el procedimiento de expropiación de terrenos y se reducen las respectivas indemnizaciones» (BENEVOLO, 1975).
- En 1909 se promulga la primera ley urbanística en sentido estricto; reúne en un solo texto las disposiciones relativas a la construcción de viviendas baratas y a los planes reguladores urbanos.

En otros países europeos (Francia, Bélgica, Alemania, Holanda, etc.) la legislación con un contenido específicamente urbanístico-reformista, comienza también a mediados del *xix*.

En España, sin embargo, habrá que esperar al primer tercio del *siglo xx* en el que aparecen las primeras normativas de apoyo a la construcción de Casas Baratas (1911, 1921) y



8. Imagen de la periferia londinense hacia mediados del siglo XIX creada a través del mecanismo de las Ordenanzas (*«by law housing»*)

de generalización de una política urbanística municipal (Estatuto Municipal de 1924); la legislación de la segunda mitad del XIX estará mucho más preocupada, como veremos más adelante, por los aspectos ordenancistas limitados al control de alturas en los cascos antiguos y al diseño de expansiones urbanas regulares (Ensanches). A esto alude Martín Bassols (1973) cuando contrapone la raíz «técnica» (y reformista, añadirá Benevolo) del primer derecho urbanístico europeo frente al contenido ordenancista de la legislación española, contraste indudablemente influido por la tardía industrialización de nuestro país. Así, el episodio legislativo más significativo en la primera mitad del siglo en Madrid es la aparición de las Ordenanzas de Policía Urbana y Rural de

1847, cuyo precepto más novedoso era la regulación, por vez primera, de la altura máxima que podían alcanzar las edificaciones en función del ancho de la calle.

En resumen, desarrollando tendencias ya aparecidas en la segunda mitad del XVIII, se continúa en Europa durante la primera mitad del XIX una labor de diagnóstico, denuncia y medidas correctoras (legislativas, intervenciones directas de la Administración) de carácter predominantemente higienista y reformista que se manifiesta en acciones como:

- Pavimentación de calles, construcción de alcantarillados generales, control higiénico y distribución del agua corriente.
- Control sobre las edificaciones privadas para que cumplan unos requisitos mínimos de seguridad e higiene.
- Instrumentación de medidas de apoyo a la construcción y promoción de la vivienda modesta.
- Ampliación de las capacidades públicas de expropiación de suelo, desde los casos excepcionales de construcción de infraestructuras de transporte interurbanas (ferrocarril) hasta supuestos más típicamente urbanos: saneamiento de barrios insalubres, promoción de barrios de vivienda obrera, etc.
- Reorganización de las autoridades locales y municipales en el sentido de convertirlas en agentes impulsores y coordinadores de todas las actividades higiénicas y de control (de la edificación, las actividades, etc.).

2.5. La segunda mitad del XIX. La reforma y extensión de la ciudad existente; configuración de las raíces de la urbanística moderna

Leonardo Benevolo (1979) cree advertir un giro significativo en las políticas urbanísticas europeas a partir de 1850, coincidente con la reacción conservadora que sigue a los acontecimientos del 48.

Este «urbanismo neoconservador», origen de lo que denomina «ciudad post-liberal», se caracterizaría por un gran pacto entre la Administración pública y los intereses privados: la primera gestionaría y ordenaría la ciudad, implantando el orden mínimo que haga posible su eficaz funcionamiento de conjunto; los segundos controlarían y se beneficiarían de las plusvalías generadas en las operaciones de reforma interior y de extensión de la ciudad. A las preocupaciones concretas, sectoriales, de la etapa liberal-reformista (infraestructuras, higiene, vivienda, suelo...), que no enfatizan la proposición de modelos espaciales concretos, sucederán las iniciativas ordenancistas (Reforma Interior, Ensanches) de la etapa conservadora en la segunda mitad del XIX.

Para Solá-Morales (1973) no existe ruptura entre ambas etapas, más bien continuidad: a la fase de «control del crecimiento», característica de las primeras reacciones ante los efectos de la revolución industrial en la ciudad y también de la etapa liberal-individualista del primer capitalismo, sucedería la etapa de «ordenación de la expansión», donde se privilegian las nuevas concepciones de un nuevo orden espacial de conjunto para la ciudad. Este momento coincide,

no casualmente, con los inicios de concentración del capital y su creciente interés por participar en el negocio urbano.

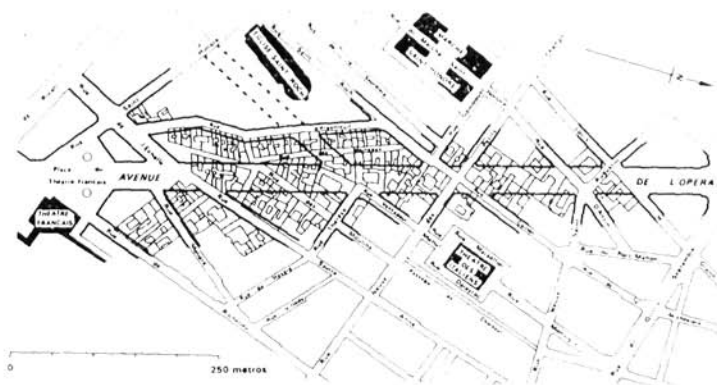
En todo caso se plantea de manera explícita la necesidad de hacer de la ciudad una máquina de producción eficiente, al aplicarle la nueva lógica productivista que en la Revolución Industrial caracteriza la organización de cada unidad productiva (fábrica), base y condición previa de la eficacia y rentabilidad de cada uno de los procesos productivos. La organización de la ciudad en su conjunto y la lógica de sus relaciones internas pasa a ser considerada como un imperativo.

Surge la raíz pragmático-técnica de la urbanística moderna que, relegando las críticas radicales, las utopías externas al sistema y las primeras medidas correctoras de los efectos no deseados de la explosión urbano-industrial, se preocupa por organizar racionalmente la ciudad dentro de las coordenadas político-económicas imperantes. Esta organización racional se extenderá tanto a la ciudad existente, que deberá ser reformada y adaptada a las nuevas exigencias del sistema productivo, como a la nueva ciudad, cuya ordenación de conjunto reclama el dinamismo de la situación. Los objetivos básicos serán, en ambos casos:

- Facilitar y racionalizar los propios procesos productivos, lo que implicará una serie de actuaciones programadas e interrelacionadas: previsión de áreas específicamente reservadas a las actividades industriales y de almacenaje, ampliación y estructuración de las grandes infraestructuras de transporte e intercambio (puertos, ferrocarriles, estaciones y apartaderos, redes viarias, etcétera).

- Facilitar el transporte de mercancías y personas dentro de la ciudad y en su inmediata periferia, lo que supone emprender aperturas viarias («rompimientos» en palabra de la época) a través de los cascos antiguos así como nuevas avenidas de acceso, bulevares de ronda, etcétera.
- Facilitar las relaciones funcionales imprescindibles (industria-medios de transporte, industria-distritos de población trabajadora, centros de producción, de distribución y de consumo).
- Asegurar el control social (policial, militar) de los nuevos aglomerados urbanos en rápida expansión, cuyos lazos y controles tradicionales (organizaciones gremiales) característicos de la ciudad preindustrial se han visto notablemente relajados y sometidos a nuevas tensiones y conflictos.
- Ordenar la producción de un nuevo espacio social (predominantemente residencial y comercial) representativo de la nueva sociedad y clases en ascenso (burguesía industrial, funcionariado, técnicos, etc).

Parece innegable constatar que a estas atribuciones, básicamente racionalizadoras de la ciudad industrial, se añaden indisolublemente otro tipo de intereses más inmediatos (y monetarizables) de algunos estamentos privilegiados de la nueva sociedad (propietarios de suelo, financieros, incipientes promotores inmobiliarios). Se trata de la consideración de la ciudad como negocio rentable, otra matriz complementaria –aunque con frecuencia disimulada– de la urbanística moderna: la raíz especulativa. Es decir, de la apropiación privada de las plusvalías que genera la transformación



9. Las demoliciones de Haussmann en París; planta de la Avenida de la Ópera con indicación de las nuevas alineaciones y de las parcelas expropiadas de acuerdo con la Ley de 1850.

o extensión de la ciudad debido a una dinámica de conjunto, no atribuible a los beneficiarios de tales apropiaciones y, en todo caso, a unas inversiones directas (construcción de infraestructuras de todo tipo: carreteras, calles, redes de agua y alcantarillado, etc.) de carácter íntegramente público. Esto sucederá en buena parte en las operaciones de Reforma Interior y, sobre todo, en las de Ensanche de la ciudad.

En el primer caso se trata de una «actualización» de las plusvalías de situación de unos terrenos emplazados en situaciones céntricas privilegiadas, que son posibles de realizar al derribar las antiguas construcciones y expulsar —prácticamente sin indemnización alguna— a la población y actividades que los ocupaban. En el segundo caso lo que funciona es un reparto privado de la intensa revalorización que supo-

ne la transformación del suelo rústico en urbano, auspiciado por el crecimiento indefinido en todas direcciones que preconizan los Planes de Ensanche de la segunda mitad del siglo ^{xix} y su variante, los Planes de Extensión, en la primera mitad del ^{xx}.

El propio planeamiento se convierte en herramienta privilegiada en la atribución ordenada y estable de dichas plusvalías: elimina las contradicciones y perjuicios causados por el crecimiento anárquico. Sus dos instrumentos básicos –el plano de alineaciones o trazados y la zonificación– suponen medios eficacísimos para conseguir dichos objetivos básicos. El plano asegura el reparto ordenado y más o menos equitativo entre todos los propietarios del suelo. La zonificación, al alejar los peligros de implantación de actividades indeseadas –por ejemplo una fábrica en un barrio residencial– se convierte en el instrumento básico para estabilizar los valores del suelo. Esta profunda imbricación entre las raíces técnico-pragmática, ordenancista y especulativa en la configuración del planeamiento moderno y contemporáneo, se configura como una de las invariantes más significativas, a través de las sucesivas adaptaciones y transformaciones de las técnicas y los instrumentos concretos a partir de la segunda mitad del ^{xix} y a lo largo de todo el siglo ^{xx}.

Entre las actuaciones más significativas de la segunda mitad del ^{xix} podríamos citar a modo de ejemplos especialmente representativos, que inspirarán la realización de multitud de operaciones semejantes hasta bien entrado nuestro siglo, las siguientes:

- La reforma interior de París, realizada entre 1853 y 1869 por el Barón Haussmann, prefecto de la ciudad,

origen del sistema de grandes bulevares y plazas que todavía hoy constituyen el centro comercial y cultural de París.

- La sistematización del «Ring» de Viena, o anillo de terrenos procedentes del derribo de las murallas que envolvían la ciudad antigua. Se proyecta en 1857/59 (Forster y Löhr) y se ejecuta entre 1859 y 1872.
- Los Ensanches de Madrid y Barcelona, proyectados en 1860 por Castro y Cerdá respectivamente, que constituyen ejemplos cercanos de la vertiente ordenancista, de acuerdo con rígidos proyectos de conjunto, en ambos casos reticulares, en la expansión de la ciudad tardodecimonónica.



10. Las demoliciones para la apertura de la calle Rennes; a la derecha puede verse la iglesia de Saint-Germain-des-Près; grabado de 1868.

2.6. Los tratadistas alemanes del cambio de siglo y la primera codificación de la urbanística y de sus técnicas básicas: Plano Regulador, Reglamento de Edificación y *Zoning*

Entre 1875 y 1910 salen a la luz en Alemania una serie de tratados sobre la ciudad y el planeamiento urbano que suponen la cristalización y primera formulación ordenada y rigurosa de los principios racionalizadores de la ciudad industrial a que aludíamos en el punto anterior; los trabajos de Baumeister (1876), Stübben (1890) o Eberstadt (1910), todos ellos magníficamente glosados por G. Piccinato (1974), establecen la primera aproximación cientifista de la disciplina, al analizar los fenómenos urbanos y sus relaciones y proponer métodos coordinados de intervención y técnicas concretas. En 1890 Stübben afirma con toda claridad que «el objeto de la urbanística es servir de cuadro general en el que se articulen las iniciativas edificatorias singulares que, aisladas, pueden ser contradictorias entre sí»; en resumen, se trata de «ofrecer un programa acorde al cual se organice la actividad pública, la privada y el tráfico». Y la Asociación de Arquitectos e Ingenieros Alemanes proclama claramente el principio de interdisciplinaridad en 1906, al afirmar que la función de la urbanística es «armonizar factores de carácter técnico, estético, higiénico-sanitario, social y económico».

Los instrumentos básicos van a ser el Plano Regulador y el Reglamento de Edificación, es decir, un elemento gráfico, que ordene espacialmente las expansiones urbanas y la estructura viaria y otro escrito, que establezca las condiciones que deberán cumplir las edificaciones que se implanten a lo

largo de dichos trazados, en las manzanas que ellos delimitan. Queda así establecida la ligazón, que permanecerá hasta nuestros días, entre Plano de Alineaciones y Ordenanzas de Edificación, en la terminología habitual de nuestras latitudes. Relación notablemente práctica que permite reducir al mínimo las determinaciones fijas (trazados de las calles, forma de las manzanas), relegando la configuración concreta de la ciudad a la elaboración posterior y puntual de los diferentes Proyectos Edificatorios, sometidos únicamente a las reglas generales contenidas en las Ordenanzas, que determinan tipologías, altura y fondos de la edificación, forma y dimensiones de los patios, etc.

A diferencia de los ensanches reticulares típicos de las ciudades meridionales europeas, prácticamente todos los tratadistas alemanes repudian la monotonía de las extensiones en damero y propugnan una estructura urbana con tramas multidireccionales basada en una red primaria de vías radiales, diagonales y anulares, que respondan de manera más eficaz a las diferentes solicitudes del tráfico urbano. Otra divergencia notable es que la mayoría de ellos propone diferenciar en dos momentos proyectuales las determinaciones de trazado; el primero, el Plano Regulador para el conjunto de la ciudad, deberá limitarse a «las líneas generales que aseguren la cohesión orgánica del conjunto y que deben ser previstas unitariamente, mientras que la elaboración posterior puede hacerse poco a poco según las exigencias (...)». Se está planteando algo que las legislaciones urbanísticas no recogerán hasta décadas después: la distinción entre dos instrumentos de distinta extensión, significado y nivel de detalle: el plano de conjunto de la ordenación urbana y los planos de detalle para zonas o barriadas determinadas.

Estos conceptos entran en la terminología española con la promulgación de la Ley Especial para Madrid de 1946, generalizada después para todo el Estado mediante la Ley del Suelo de 1956; desde entonces se habla de Plan General de Ordenación Urbana para todo un municipio y de Plan Parcial, ordenación en detalle que desarrolla una zona concreta de «suelo urbanizable» o «apto para la urbanización» (términos estos últimos empleados por la Reforma de la Ley del Suelo de 1976). En otros países europeos este proceso de jerarquización de los instrumentos de planeamiento urbano fue más temprano; en Holanda la Ley de Urbanismo de 1901 obliga a las ciudades de más de 10.000 habitantes a confeccionar un Plan Regulador General, diferenciando este nivel de los relativos al Plan Parcial y al Proyecto arquitectónico.

El famoso Plan de Amsterdam-Sur de Berlage (1907-1916) es un buen ejemplo de planeamiento parcial, mientras que el Plan formado por el Ayuntamiento de la ciudad bajo la dirección de Van Eesteren en 1934, lo es del nivel de ordenación de conjunto.

Coetáneo con este proceso de formalización disciplinar son las primeras aplicaciones y la difusión de los principios del *zoning* (zonificación en castellano: adscripción a determinados usos, actividades o tipologías edificatorias de distintas partes o zonas de la ciudad existente y proyectada). Los tratadistas comentados habían prescrito la conveniencia de diferenciar la localización de las actividades en el plano de la ciudad. Así Stübgen distingue cinco usos principales: comercio al por mayor y gran industria, negocios, artesanía, residencia obrera y residencias burguesas, indicando las condiciones de localización de cada uno de ellos.

Aunque los Planes Reguladores de la época no pasan de ser a menudo más que documentos de trazado viario, los Reglamentos de Edificación sirven, a través de sus prescripciones higiénico-sanitarias, para excluir determinados usos y tipologías edificatorias del desarrollo urbano planificado. Lo que sirvió entre otras cosas, como recuerda Piccinato (1974), para «excluir definitivamente del mercado de la vivienda a las clases de ingresos inferiores. Los pobres pueden vivir en chabolas o en tejidos degradados, pero donde se aplica el reglamento edilicio –la única ciudad que reconoce la cultura urbanística– es sólo para las clases media y alta». Es decir, funcionan indirectamente como instrumento de segregación.

La interpretación de Piccinato está ampliamente avalada por el estudio de Mancuso (1980) en torno a las primeras experiencias del *zoning* en Alemania y en Estados Unidos en la última década del *xix*.

El *zoning* nace y se desarrolla como un auténtico instrumento de defensa de los valores del suelo y de discriminación social, al evitar reglamentariamente que la aparición de usos, tipologías y grupos sociales indeseables se interfieran y supongan una amenaza a la estabilidad funcional y social de determinados espacios urbanos. Así, con un carácter netamente pragmático, se dicta una de las primeras normativas en Modesto (California) en 1885, prohibiendo el establecimiento de «*laundries*» (lavanderías, gestionadas por chinos) en ciertas secciones de la ciudad.

En el ámbito europeo, el municipio de Frankfurt am Main contará con el primer plano de zonificación para el municipio completo en 1891. Establece una zonificación concéntrica por densidades y usos, que se perfecciona poste-

riormente (1901, 1910, etc.) e irá ampliando sus determinaciones conforme se vayan produciendo anexiones de municipios. En el Congreso de las Asociaciones Alemanas para la Higiene y la Salud Pública (Wurzburg, 1983), Baumeister como teórico de máximo prestigio y F. Adickes, alcalde de Frankfurt desde 1891, presentan un informe sobre la necesidad de la «división en zonas» de las ciudades.

A partir de 1905 se difunde y generaliza en Alemania la zonificación como «política de control del desarrollo urbano», que culmina con su introducción oficial en la legislación urbanística unitaria de Prusia (Ley prusiana de vivienda del 28-3-1919). De hecho, «antes de la 1ª Guerra casi todas las ciudades alemanas, grandes o pequeñas, estaban dotadas de normativas de zonificación» (MANCUSO, 1980).

Así pues, del *zoning* interesa resaltar dos aspectos: su carácter pragmático de instrumento de control social y económico y su pretendida traducción de un modelo «natural» de localización de las actividades en el espacio, que confirma y despoja de componentes distorsionantes la gradación espontánea de la renta del suelo desde el centro a la periferia.

Por lo que se refiere al primer aspecto la tesis de Mancuso es contundente:

El *zoning* no nace como resultado de una elaboración disciplinaria y autónoma, ni es tampoco la simple traducción técnica de una hipótesis arquitectónica o urbanística correspondiente a una determinada idea de ciudad (...) es, por el contrario, un fundamental instrumento «ideológico», funcional para la consecución de objetivos económicos y sociales (...). Si corresponde a

una idea de ciudad, ésta no es de derivación ideal, ni menos utopista; más bien su exasperado realismo se contrapone con gran vivacidad a toda alternativa que ponga en discusión el sistema de valores sobre el que se funda la ciudad; corresponde (...) a la idea de lo que debe ser la ciudad industrial y moderna en tanto que producto de las fuerzas del capitalismo burgués, aunque mitigadas por la acción de la ideología reformista.

La Zonificación se incorporará como tercer instrumento básico –junto con los Planos de alineaciones y las Ordenanzas de Edificación– a las técnicas del planeamiento urbanístico contemporáneo. Subrayemos sus dos características básicas:

- Resulta un eficaz instrumento para el control global de la ciudad; la especialización por usos y tipologías produce una ciudad más ordenada, eficaz y armónica desde el punto de vista de los requerimientos del sistema productivo.
- Supone un importante medio para asegurar la estabilidad de los precios del suelo, su paulatino y no amenazado incremento. El alejamiento de las vecindades molestas de las zonas residenciales de calidad (industrias, caserones de vivienda obrera), es un evidente seguro frente a las depreciaciones que pueden producir los procesos de invasión, por puntual o esporádica que ésta sea.

En la difusión de la zonificación la ciudad alemana es el permanente modelo de referencia, tanto en Estados Unidos

como en los demás países europeos. Marsh en su *Introduction to city planning* (1909) traduce fragmentos del libro de Stübgen de 1876; para Howe la ciudad alemana es un «modelo de administración, organización, eficacia y calidad».

En los informes preparatorios al plan de Nueva York de 1916, que introduce por vez primera la zonificación, se inserta una amplia documentación sobre las experiencias alemanas y sus disposiciones normativas, etc.

Igualmente, en los orígenes del Town Planning Movement inglés, Paolo Sica (1981) sitúa como figura fundamental a T. C. Horsfall quien, después de un viaje a Alemania en 1897, publica su obra de significativo título *The Example of Germany* (1904).

Quizás sea en Estados Unidos donde la técnica del zoning se presenta más descarnadamente como instrumento al servicio de la estabilidad/promoción de los valores del suelo, en ausencia de la agitación revolucionaria que en distintos países europeos obliga a legitimar su empleo como medio de resolver el problema de la vivienda.

F.B. Williams se expresa así en la tercera *National Conference on City Planning* (1914):

El *zoning* preserva el carácter de los *neighbourhoods* (...). Previene la manifestación de conflictos entre actividades incompatibles (...). Aumenta los valores del suelo de la única manera que puede hacerse sin perjudicar a nadie. La zonificación significa asegurar a cada parte del suelo urbano su uso cualitativamente más adecuado y especializado. Al igual que la división del trabajo, también se encuentra entre las tendencias de la época (...). (Citado por Mancuso, 1980).

Los criterios racistas en la adopción de normas de zonificación están en la base de esta técnica en los EE.UU (como ya se apuntó al hablar de los precedentes de S. Francisco o Modesto). En los años 20 el tema se plantea explícitamente, por ejemplo en el plano de zonificación de Atlanta redactado en 1922 por R. Whitten. Éste aduce que la segregación racial es anterior al *zoning* y que éste lo único que hace al crear «*coloured districts*» es una labor benéfica al prever «áreas adecuadas para el desarrollo de la población de color. En estas zonas, vastas y homogéneas, éstas tienen mayores posibilidades de desarrollar un grado de civismo más inteligente y responsable que en cualquier otra situación». Y en la 14th *Conference on City Planning*, Whitten admite como inevitable y deseable la «segregación económica de las distintas clases sociales, sin que el recoger este hecho en los planos de zonificación se pueda considerar como antisocial o anti-democrático» (citado por Mancuso, 1980).

El *zoning* entrará en la legislación de algunos países europeos (Inglaterra, Holanda, Suecia) ya en la primera década del siglo xx y en los años 20 prácticamente en la de todos. En España se introducirá, tímidamente, en 1923/24; explícitamente y en términos generales no aparecerá hasta la Ley del Suelo de 1956.

La manualística alemana de la inmediata posguerra, con la que se cierra la etapa de grandes codificaciones disciplinarias en el país, recoge y normaliza definitivamente el nuevo instrumento (por ejemplo, en los tratados de Wolf, 1919 o de Heiligenthal, 1921). Esta codificación implica el cambio de protagonismo y una relativa pérdida de importancia de los condicionantes sociopolíticos y económicos iniciales del *zoning*. De los administradores y funcionarios municipales la

iniciativa pasa a los técnicos-urbanistas; por ello «los aspectos funcionales se convierten en el núcleo de la nueva teorización»:

...(se) asume por completo su significado técnico-proyectual, o, más aún, de método nuevo para la proyectación de la ciudad: la zonificación se convierte en el instrumento principal para la organización urbana desde el punto de vista técnico/estructural y, paralelamente, para su conformación (...) desde el punto de vista compositivo/formal. (MANCUSO, 1980)

A la antigua tradición del «planeamiento de trazado» (planes de ensanche o extensión) se superpone ahora, sin eliminar por completo la componente inicial hasta décadas más tarde, el plano de zonificación. Trazado viario, es decir, alineaciones y rasantes, y zonificación, es decir ordenanzas de uso y tipológicas diferenciadas para cada sector de la ciudad, se convertirán así en los principales instrumentos del plan y se proyectarán conjuntamente: «El plano de zonificación es el fundamento de la expansión urbana», sancionará el manual de Heiligenthal, explicitando el final del urbanismo entendido como técnica «para la construcción de calles».

De aquí al planeamiento de «estructura y zonificación» y a la jerarquización de los documentos de planeamiento (plan general y planes parciales o de detalle) sólo hay un paso.

La integración disciplinar del tema implicará concepciones de la zonificación progresivamente más moduladas y específicas. Del inicial concepto de densidades decrecientes por capas concéntricas desde el centro a la periferia, que tra-

duce una hipótesis general de regulación del mercado de suelo, se pasa a zonificaciones que tendrán en cuenta, además, las preexistencias, las cualidades del terreno, la lógica de las relaciones entre actividades y tipologías residenciales, así como diversos principios de composición.

2.7. La tradición anglosajona y las primeras propuestas de descentralización del desarrollo urbano. Génesis de la ciudad jardín y el modelo «planetario»

En este resumido panorama de los orígenes de la urbanística y el planeamiento urbano contemporáneo, no puede faltar una referencia a la temprana tradición anglosajona de propuestas y experiencias de núcleos urbanos periféricos, aislados de la ciudad central, frecuentemente con vocación de autonomía total respecto de aquella; en la práctica, las más de las veces, una alternativa de localización y tipología edificatoria –vivienda unifamiliar con jardín como modelo predominante– frente a los desarrollos continuos y densos típicos de los ensanches decimonónicos de las ciudades del Continente.

Los precedentes se remontan a comienzos del siglo XIX; como ejemplo, el famoso Regent's Park, proyectado en 1812 por J. Nash en la periferia londinense.

Las principales experiencias se agrupan, sin embargo, en torno a dos situaciones de carácter bien diverso (*Architectural Design*, 1981):

- Los poblados industriales planeados surgidos en la segunda mitad del ^{xix} como anexo a instalaciones fabriles situadas fuera del medio urbano tradicional. Se insertan dentro de una cierta tradición filantrópica y reformista sostenida por algunos empresarios que tratan de mejorar las condiciones de vida del proletariado y de ofrecerles un aliciente –también una sólida ligadura– en relación con su empleo y lugar de residencia. Entre los ejemplos más relevantes podemos citar las ciudades de Saltaire, Yorkshire (1851), Port Sunlight, Lancashire (1888) o Bournville, Worcestershire (1895).
- Los primeros suburbios residenciales ligados al ferrocarril (*Railroad Suburbs*), nacidos en la misma época en Inglaterra y Estados Unidos: Lake Forest, Illinois (1856), Riverside cerca de Chicago (1869), Garden City cerca de Nueva York (1869), Bedford Park cerca de Londres (1875), etc., ligados a diseñadores tan representativos como F. Law Olmsted o R.N. Shaw.

La generalización teórica de este nuevo tipo de desarrollo urbano –sobre todo en el segundo caso íntimamente relacionado con la ciudad desde un punto de vista funcional y económico, aunque separado físicamente de ésta– se produce prácticamente en paralelo.

Se plantean propuestas de desarrollo urbano que siguen un modelo descentralizado y discontinuo, basado en la localización de una serie de unidades o barriadas de carácter básicamente residencial en torno a la ciudad central (donde se concentran los servicios y los puestos de trabajo), pero separados de ésta por franjas más o menos amplias de áreas rurales o forestales (cinturones verdes o *green belts*) y entre sí

por cuñas asimismo verdes. Entre las propuestas pioneras P. Sica (1981) cita la de Moffat para Londres (1845) o la de Arminius, fechada en Leipzig en 1874.

Ambas conservan una concepción monocéntrica y un esquema viario de estructura radial. La novedad consiste en que la expansión ya no se plantea siguiendo un modelo de ocupación multidireccional y compacto en torno a la ciudad consolidada, sino privilegiando ciertos ejes radiales de desarrollo y/o rompiendo la continuidad mediante los citados cinturones o cuñas verdes, cuya función específica es, precisamente, la de asegurar la discontinuidad en el desarrollo urbano: en realidad proporcionar la ilusión de vivir en el campo trabajando y viviendo en la ciudad.

La descripción/anticipación arquetípica del modelo la realiza E. Howard en 1898 en una publicación cuyo significativo título es *Las ciudades jardín del mañana*, donde expone la teoría de los «tres magnetos» (la ciudad, el campo y su síntesis la ciudad-campo); se trata en esencia de «conjugar(se) en perfecta combinación todas las ventajas de una vida ciudadana decisivamente dinámica y activa con la belleza y el deleite del campo». El esquema consiste en seis ciudades-jardín periféricas, de 32.000 habitantes cada una, en torno a una ciudad central de mayor tamaño. Se encuentran unidas con ésta a través de tres líneas ferroviarias radiales y entre sí por una línea circular.

Cada ciudad es, a su vez, un conjunto concéntrico de bandas residenciales, y grandes avenidas-parque. Su centro es un gran parque con edificios públicos y actividad comercial; su periferia externa una banda de suelo industrial servida asimismo por una línea ferroviaria.

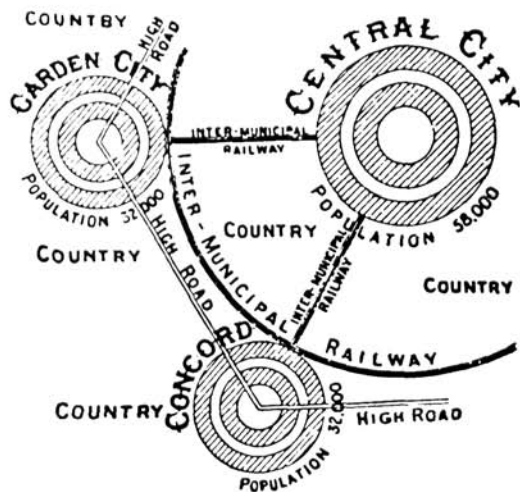
El español Arturo Soria propone en 1882 una interesante

alternativa al modelo «planetario» ejemplificado por Howard: consiste en seis ciudades lineales radiales que unirían el casco antiguo de Madrid con seis núcleos rurales perifé-

Nº 5.

— DIACRAM —

ILLUSTRATING CORRECT PRINCIPLE
OF A CITY'S GROWTH - OPEN COUNTRY
EVER NEAR AT-HAND, AND RAPID
COMMUNICATION BETWEEN OFF-SHOOTS.



COUNTRY

11. Ciudades jardín de 32.000 habitantes en torno a una ciudad central de 58.000 habitantes; propuesta de E. Howard, 1898.

ricos (los pueblos de Fuencarral, Hortaleza, Barajas, Villaverde, Vallecas y Pozuelo).

La posterior realización parcial de la propuesta de Soria (a partir de 1892) supone una notable modificación estructural: la Ciudad Lineal se convierte en una banda concéntrica que rodea a la ciudad clásica, servida por un tranvía de circunvalación que cierra su parcial circuito mediante dos radios que lo conectan con el centro geométrico de la ciudad (la Puerta del Sol). Así ambos modelos, el de E. Howard y el de A. Soria, se aproximan en su resultante espacial última.

Hay que tener en cuenta que en estas primeras formulaciones se depende casi en exclusiva de los medios de transporte colectivo (ferrocarril, tranvía).

Pero en Estados Unidos comienzan a aparecer los primeros *automobile suburbs* ya en las primeras décadas de nuestro siglo, ligados a propuestas de diseño de unidades residenciales autónomas, viviendas unifamiliares con jardín inmersas en medios ambientes más o menos preservados y organizadas en atención a parámetros naturalistas y ambientalistas. Entre estas primeras *garden cities* de la época del automóvil podemos destacar los ejemplos de Beverly Hills (Los Ángeles, 1906); Country Club District (Kansas City, Missouri, 1907); Palos Verdes (California, 1914); Radburn (New Jersey, 1928); Greenbelt (Maryland, 1935); Broad Acre City (proyecto de 1935), etc. Nombres como los de Olmsted, C. Stein, H. Wright aparecen ligados a ellas.

En Europa también comienzan a aparecer estos suburbios periféricos verdes y de baja densidad, en la primera mitad del siglo xx, aunque el impacto de las dos guerras mundiales y la depresión y crisis del período de entreguerras retrasará la generalización del modelo hasta la posguerra

y el relanzamiento económico de las décadas de los años 50 y 60.

En todo caso los parámetros fundamentales del modelo están definidos y su influencia no hará sino crecer hasta nuestros días:

- Carácter periférico, explícitamente ruralizante, antiurbano (en relación con lo que había sido hasta entonces la ciudad).
- Carácter de crecimientos discontinuos, homogéneos y cerrados; cada nuevo suburbio o ciudad jardín se presenta como una unidad cerrada en sí misma, homogénea desde un punto de vista funcional y también socioeconómico (restringida al uso residencial, si acaso incluyendo algunos equipamientos menores íntimamente relacionados con aquél; destinada a un estrato socioeconómico y étnico preciso).
- Restricción en el empleo de tipologías residenciales básicamente unifamiliares aisladas (casa privada con jardín).
- El contacto con la ciudad se realiza exclusivamente a través de las vías de comunicación (líneas ferroviarias, carreteras, primeras autovías).
- Restricción a todo tipo de usos no residenciales (estricta zonificación de usos) y tipologías edificatorias diferentes a la unifamiliar (zonificación vinculante según tipologías o formas de la edificación).
- Propiedad privada de la vivienda y régimen de conservación y control comunitarios (incluyendo en muchos casos las primeras restricciones a la libre circulación de no residentes).

- Régimen fiscal diferenciado respecto al de la ciudad central en el caso, frecuente, de encontrarse situadas en municipios diferentes; aquí comenzará una de las causas de la gravísima crisis fiscal de muchas ciudades americanas que han «perdido» gran parte de sus contribuyentes, pese a que trabajen, compren determinados artículos o se diviertan frecuentemente en ellas.

Confluyen así en los comienzos de siglo dos líneas básicas de planeamiento:

- La pragmático-técnica, representada por la escuela alemana –y también por la tradición mediterránea de planes de ensanche–, preocupada por la adaptación y extensión de la ciudad existente, considerada un artefacto compacto y continuo que debe adecuarse a las cambiantes necesidades de un modelo de producción y consumo en rápida evolución.
- La higienista, con lejanos visos de utopismo, representada por la escuela anglosajona, preocupada más bien por la recreación –que no negación– de la ciudad industrial, mediante su dispersión relativa y controlada en un territorio más amplio y, deseablemente, más verde.

La síntesis será precisamente la formulación del modelo planetario que supone:

- La aceptación, como mal necesario, de la ciudad existente, pero intentando detener su crecimiento al que se califica de «canceroso» e informe mediante unos cintu-

rones o anillos verdes (al menos en teoría). A esta ciudad se aplican los mecanismos tradicionales que la manualista pragmática tiene bien definidos: «plano regulador» de viario y alineaciones y ordenanzas de la edificación; operaciones más o menos limitadas de reforma interior y ensanches o extensiones limitadas como formas de rematar bordes o completar/reformar tramas semiconsolidadas.

- La generalización del *zoning*, como instrumento de reconocimiento y salvaguarda formal de los distintos contenidos funcionales y sociales de la ciudad existente. Pero también como herramienta que materializa las restricciones a la urbanización/edificación en las áreas que constituyen el anillo verde y que expresa la reformulación metropolitana del espacio exterior en términos del modelo planetario especializado (núcleos exteriores residenciales, industriales o mixtos, en sus diversas categorías).
- La propia definición de los núcleos satélites, que de autónomos/rurales deben pasar a integrarse en el complejo jerarquizado metropolitano que los convertirá en satélites industriales o en ciudades-dormitorio.

2.8. La integración del medio rural en el planeamiento de la ciudad y la aparición del *regional planning*. La figura de Geddes

En las últimas décadas del ^{xix} y en las primeras del ^{xx} se hacen evidentes los fenómenos iniciales de dispersión de la ciudad en su entorno rural, las tendencias hacia un progresivo debilitamiento de las claras fronteras que habían existido hasta entonces entre el campo y la ciudad, en suma, la invasión por ésta de las campiñas inmediatas. Estas modificaciones fueron empíricamente analizadas a partir de la primera década de nuestro siglo por la escuela francesa de Geografía Humana de Blanchard, Vidal de la Blache y A. Demangeon.

Todos ponían de relieve la importancia de la región natural y de las relaciones entre el hombre y su medio ambiente, superando la anterior visión estrictamente limitada a los problemas intraurbanos. Esta tradición la recoge en Inglaterra el biólogo escocés Patrick Geddes que publica en 1915 su famoso *Cities in Evolution*; Peter Hall (1975) nos resume así su influencia en el pensamiento urbanístico: «la contribución de Geddes al planeamiento fue el basarlo con firmeza en el estudio de la realidad: el detallado análisis de las formas de asentamiento de los sistemas económicos locales en relación con las potencialidades y limitaciones del medio ambiente. Esto lo condujo a abandonar los límites convencionales de la ciudad y a subrayar la región natural (...) como marco básico para el planeamiento».

La concentración de la población en ciertas comarcas y regiones especialmente privilegiadas por su situación y recursos, carbón en los West Midlands o el Lancashire inglés o

en el Ruhr alemán, acompañada por las tendencias a la dispersión o suburbanización en cada una de las ciudades de esas regiones, estaba ocasionando un nuevo *pattern* físico, tendente a crear conglomerados urbano/suburbanos discontinuos, fenómeno al que Geddes denominó por primera vez conurbación. La conclusión de este análisis de la realidad era evidente: «si esto estaba sucediendo e iba a continuar sucediendo, bajo la presión de fuerzas económicas y sociales, el planeamiento urbano debía ser incluido dentro del planeamiento urbano y rural (*town and country planning*), o del planeamiento de regiones urbanas completas, incluyendo un cierto número de ciudades y sus correspondientes esferas de influencia».

Geddes amplía el objeto espacial del planeamiento físico desde la ciudad en sentido estricto al ámbito territorial en el que se asienta: la ciudad y su entorno rústico, la región urbana, que será conceptualizada posteriormente como Área Metropolitana. Se inicia así el proceso de progresiva ampliación de los marcos de la planificación física, abriéndose camino la planificación territorial y regional en sentido estricto, e incluso los intentos de estrategias voluntarias de ordenación de los territorios a escala nacional.

De este modo se pasa del urbanismo de extensión y reforma urbana, unificados en el documento del Plano regulador, a la ordenación del territorio, al planeamiento urbano y territorial como instrumento de manipulación de una realidad en constante proceso de crecimiento y de dispersión/disgregación.

Se abre así el camino, en la primera mitad del siglo xx, hacia la codificación legislativa del planeamiento territorial; son pioneras las regulaciones británicas de 1909, 1925, 1932

y 1947 (*Town and Country Planning Act*), seguidas en los años 40 en otros países europeos; la ley italiana de 1942 distingue tres niveles: los planes territoriales de coordinación, los planes reguladores generales y los planes reguladores particularizados; este código será fuente de inspiración directa para la Ley del Suelo española de 1956; la ley francesa de 1943 define los Planes regionales y los Planes de ordenación municipal o intermunicipal, etc.

Vista desde la perspectiva de este fin de siglo, la doctrina de Geddes muestra ambigüedades y contradicciones, manifestadas por la dinámica de los acontecimientos y de los intereses implicados en el proceso.

Es innegable su pionera preocupación ambientalista, naturalista y ecologista derivada de su formación de biólogo y de su docencia de botánica en Dundee; le preocupaba especialmente la destrucción del suelo agrícola de mejor calidad en los procesos de dispersión suburbana (*urban sprawl*) cada vez más agudizados (P. Hall señala que en los años 30 se perdían ya 60.000 acres de tierra agrícola de calidad al año, sobre todo a causa del desarrollo de Londres y otras grandes ciudades británicas). Ya en 1925 se crea el Consejo para la Conservación de la Inglaterra Rural y en los 40 comienzan las iniciativas legislativas para preservar el suelo agrícola de calidad de la invasión por los usos urbanos (Scott Report, 1942, *T. & C. Planning Act* de 1947, etc.). Geddes recomienda ampliar el ámbito físico del planeamiento urbano a territorios más extensos con el fin de controlar y organizar los desarrollos suburbanos producidos fuera de los límites, físicos y administrativos de la ciudad, pero indudablemente relacionados e interdependientes respecto de ella; al igual que otros urbanistas europeos (EBERSTADT, 1910), propone un

modelo de desarrollo a lo largo de algunos ejes radiales, respetando amplias cuñas verdes de suelo natural (agrícola, bosques, etc) entre tales ejes.

De hecho este modelo sigue siendo el que mejor se adapta a los requerimientos de concentración de recursos, infraestructuras (entre ellas medios de transporte colectivo en vía reservada) y densidad de población.

Pero Geddes está también vinculado a la tradición anglosajona en favor de la ciudad-jardín, de la vivienda unifamiliar con jardín y se expresa en contra de las formas de hábitat denso, de la vivienda colectiva habitual en el Continente. En realidad no se posiciona frente a la dispersión de la ciudad en extensiones residenciales de baja densidad integradas en el medio rural, sino sólo contra el que estos procesos ocurran de manera indiscriminada y desordenada, sin que un instrumento urbanístico de conjunto las regule e imponga limitaciones, seleccione áreas a urbanizar y suelos a preservar en su uso agrícola. Si su posición y su figura es relevante es por su representatividad dentro del que es, quizás, el mayor dilema de la ciudad contemporánea: cómo conciliar los deseos y demandas de la población por unas condiciones de vida de mayor calidad e independencia –ligadas con la expansión económica y el exponencial incremento de la movilidad privada–, con los imperativos de una ordenación territorial de conjunto basada en unos principios básicos de respeto al medio ambiente y de eficacia mínima en la consecución de algunos servicios públicos indispensables (transporte colectivo, equipamiento, etc.). Como se irá viendo en capítulos sucesivos, esta difícil ecuación se desequilibra cada vez más acusadamente hacia los parámetros del individualismo, la desregulación, la privatización de los

servicios y la pérdida progresiva del concepto de espacio público; constitutivo esencial de la historia de la ciudad hasta nuestros días.

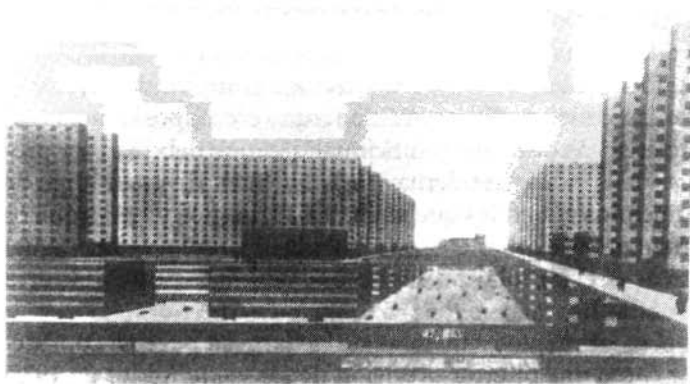
2.9. La teorización racionalista y la «ciudad funcional». Los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (C.I.A.M.). Descentralización y promoción pública

A partir de los años 20 arquitectos adscritos a las escuelas racionalistas comienzan a intervenir con fuerza en el debate urbanístico; aspiran a perfeccionar los modelos de «ciudad funcional» legados por los tratadistas alemanes y, por supuesto, integrar la disciplina del planeamiento urbano en el marco territorial que le es propio. La declaración final del Primer Congreso Internacional de Arquitectura Moderna (C.I.A.M.), celebrado en Le Sarraz en 1928, es perfectamente explícita:

(...) La urbanística es la planificación de los diversos lugares y ambientes en los que se desarrolla la vida material, sentimental y espiritual en todas sus manifestaciones, individuales y colectivas, y comprende tanto los asentamientos urbanos como los rurales. La urbanística no puede someterse en exclusiva a las normas de un esteticismo gratuito sino que su naturaleza es esencialmente funcional. Las tres funciones fundamentales que la urbanística debe preocuparse de llevar a cabo son: 1) habitar; 2) trabajar; 3) distraer. Sus objetivos son: a) el

uso del suelo, b) la organización de los transportes, c) la legislación. El actual estado de los asentamientos no facilita estas tres funciones. (...) El reparto desordenado del suelo, fruto de las parcelaciones, de las ventas y de la especulación, debe ser sustituido por un sistema racional de redistribución del suelo (...).

En esta "Declaración", embrión todo lo que será la doctrina de los C.I.A.M. y del Movimiento Moderno en lo que respecta a la ciudad, destacan los siguientes aspectos: la utilización de la palabra «planificación» en vez de «urbanización» u «ordenación», como término más amplio y moderno –la planificación económica se está poniendo a punto en estos años como consecuencia de las sucesivas crisis económicas que desde antes de la Gran Guerra van a conducir al



12. Propuesta de ciudad de rascacielos con tráficos diferenciados; L. Hilberseimer, 1927.

crack de 1929 y a las doctrinas intervencionistas de Keynes-; la consideración del «territorio» y no sólo de la «ciudad»; «tanto los asentamientos urbanos como los rurales»; la conceptualización del «uso del suelo» como técnica de ordenación integral; el germen de la concepción funcionalista de la ciudad expresado en la división ya esbozada de las tres funciones fundamentales.

Resultado de las reuniones del IV C.I.A.M. (1933) fue la Carta de Atenas, el documento más preciso sobre las preocupaciones urbanísticas de los arquitectos del «movimiento moderno». El Congreso no publicó ningún documento oficial; si bien la Carta apareció como documento anónimo en 1941, en realidad fue redactada por Le Corbusier.

En aquel Congreso se examinaron los problemas de treinta y tres ciudades, pero, como señala Benevolo (1977), es bastante significativo que no se hiciera un balance de esas experiencias concretas: «los protagonistas del movimiento moderno quedan fuera de las experiencias urbanísticas del período; sólo están capacitados para comprender el desorden de las ciudades y enunciar como contraposición las características de orden y funcionalidad que deberían ser propias de la ciudad moderna». Se trata, pues, de un «código de principios generales que suenan a abstractos y casi irónicos en un mundo atormentado» (subida al poder de Hitler, guerra civil española, prolegómenos de la Segunda Guerra Mundial).

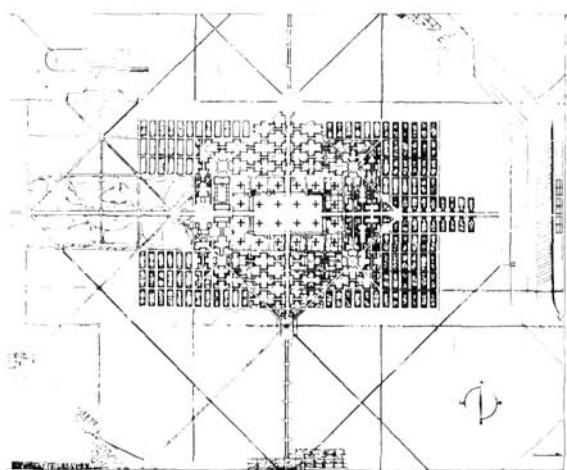
Los principios generales de la Carta se pueden considerar como una ulterior precisión de los ya definidos en 1928:

- Se plantea con toda claridad la necesidad del planeamiento supramunicipal, regional, que integre el creci-

miento urbano en el marco de los recursos naturales de la región, de sus posibilidades recreativas, etc.

- Se critica el modelo de ciudad decimonónico por su escasez de zonas verdes y alejamiento de la naturaleza, falta de equipamiento y reparto heterogéneo y clasista del existente, falta de higiene, mezcla de usos y funciones en la calle corredor, etc. Frente a este modelo se va a plantear una ciudad clasificada funcionalmente pero también segregada socialmente: el centro de la ciudad reservado para los negocios y los servicios de la Administración; la residencia obrera segregada, en medio del verdor, a lo largo de ciudades lineales industriales. Más tarde (1944) el propio Le Corbusier desarrollará ampliamente este concepto clasista en sus *Tres Establecimientos Humanos*.
- Este urbanismo higienista y moralizante sólo prevé como actividades cotidianas de recreo las estrictamente físicas –juegos y deportes al aire libre–; las necesidades culturales colectivas o individuales –bibliotecas, lugares de reunión, aulas de cultura–, la importancia de espacios múltiples y complejos en la ciudad, no se tienen en cuenta. Todo el ocio tiene lugar a pie de la vivienda y al aire libre.
- Aquí y allá surge el miedo a las informes y densas aglomeraciones obreras de los arrabales, verdadero «caldo de cultivo de revueltas». No se niega la realidad de la división en clases («la fuerza de las cosas trata de quitar hierro a las desigualdades; no por eso hay que transgredir leyes sagradas, reservando sólo a los favorecidos de la fortuna el beneficio de (...) una vida sana y ordenada»).

- Se opta por la vivienda colectiva, propia de la tradición y teoría continentales frente a la británica. Le Corbusier decía en 1930: «la ciudad jardín conduce al individualismo esclavizante (...) a un aislamiento estéril del individuo (...)»
- La clasificación funcional de la ciudad en cuatro funciones básicas –habitar, trabajar, recrearse, circular–, obliga a una zonificación estricta del espacio urbano. La Carta generaliza y racionaliza principios y prescripciones derivados de la urbanística alemana del período 1870-1914.



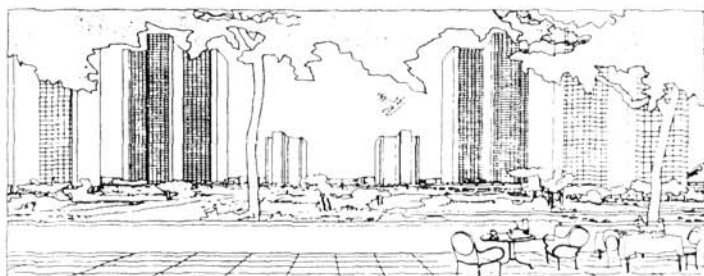
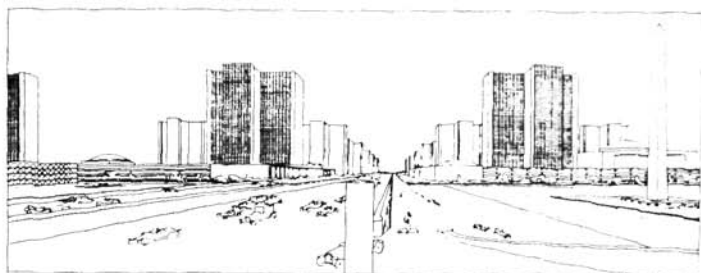
13. Propuesta de ciudad contemporánea para tres millones de habitantes, presentada por Le Corbusier en el Salón de Otoño de 1922. En el esquema se representa sólo la ciudad central y el cinturón verde; en la periferia se sitúan el distrito industrial y las ciudades jardín satélite.

- Los distintos elementos del sistema urbano (zonas libres, redes viarias, vivienda) se jerarquizan y distribuyen en base al análisis y práctica funcionalistas: las funciones se separan entre sí, a la vez que se analizan los subsistemas dentro de cada sistema principal (así, al ocio diario, semanal, anual corresponde un espacio diferente y adecuado a cada uno de ellos).

En realidad se trata de comprender cómo funciona una ciudad: trayectos, tiempos y ritmos; lo que sucede –quizá necesariamente– es que se simplifica en exceso el esquema descriptivo, que se convertirá a su vez en normativo, como consecuencia de la aplicación de un sociologismo incipiente, de escasa base empírica, y de una visión política extremadamente moderada, aunque revestida con los ropajes del progresismo científico y tecnológico.

- Finalmente se reconoce la problemática del suelo; así se puede leer: «...es antes de nacer los suburbios cuando la Administración debe apoderarse del manejo del suelo que rodea a la ciudad para asegurar a ésta los medios de un desarrollo armónico», reconociendo que «la escala de los trabajos a emprender (...) y el estado de la propiedad territorial, infinitamente dividida (...), son realidades antagónicas», para acabar con la declaración de que «el interés privado se subordinará al interés colectivo».

He juzgado interesante extenderme con cierto detalle sobre estas propuestas, básicamente formuladas en 1933, porque de hecho conforman, sobre todo en los países de Europa occidental, el verdadero marco teórico que encuad



14. Los rascacielos cruciformes de oficinas de la "city" en la propuesta de Le Corbusier, 1922. Vistas desde la vía principal E-W y desde la terraza de los cafés que rodean la plaza de la Estación.

drará el nuevo planeamiento e incluso la nueva legislación sobre suelo y vivienda durante varias décadas y, en la práctica, hasta el momento actual.

Hay otro aspecto que conviene subrayar en relación con las teorizaciones de los arquitectos racionalistas. Su principal preocupación profesional es, obviamente, la producción de viviendas y las condiciones en que esto es posible hacerlo

de manera ordenada y asequible a los grandes grupos sociales menos favorecidos económicamente. Estas condiciones pasan por la promoción masiva, la localización periférica (en busca de suelo barato) y el apoyo público (consecución del suelo, financiación privilegiada y subvenciones, etc.).

Señala Mancuso (1980) que en las *siedlungen* de las ciudades centroeuropeas (barrios de vivienda popular de iniciativa pública), confluyen los principios de zonificación, descentralización y política de vivienda. La descentralización a través de ciudades satélites se codifica como principio general en el Congreso Internacional de Urbanismo y Vivienda de Amsterdam (1924) y se aplica prácticamente en todos los esquemas de *grosstadt* (gran ciudad) de los años 20. Incluso se llega a denominar el plano general de urbanismo como *General Siedlungsplan*, puesto que la descentralización no es sólo un desiderátum teórico (zonificación por usos, contacto con el verde), sino una necesidad práctica de cara a la viabilidad de los programas públicos de vivienda (precios del suelo más bajos).

La confluencia entre zonificación y descentralización sólo será operativa mientras dura la recuperación de postguerra y la acción de los gobiernos locales y estatales de la socialdemocracia.

La crisis de 1929, el ascenso del fascismo y los preparativos de la Segunda Guerra Mundial, terminarán con los programas públicos de vivienda. La zonificación volverá a quedar relegada a su primitiva función de salvaguarda de los valores del suelo; la descentralización, en ausencia de una política de promoción pública de vivienda, será una medida formal de escasa incidencia sobre un mercado progresivamente enrarecido y contraído.

2.10. La tradición del planeamiento urbano español de ensanche y extensión (1860-1940) y la realidad del desarrollo de los extrarradios no planeados

La legislación urbanística española es relativamente tardía y cuando comienza a aparecer lo hace de una manera fragmentaria, de forma que sólo contará con capacidad para controlar una parte del intenso proceso de transformación urbana que tiene lugar en las grandes ciudades del país entre 1860 y 1940.

Los antecedentes inmediatos de la primera legislación urbanística en sentido estricto (Leyes de Ensanche y Reforma Interior) fueron la técnica de las alineaciones y las Ordenanzas municipales. La primera trata de conseguir la uniformidad en la sección transversal de las vías públicas, es decir, la continuidad de las fachadas de los edificios a lo largo de una línea recta y el paralelismo entre las dos líneas que definen una calle. La técnica se codifica con precisión por vez primera por la Real Orden de 25 de julio de 1846 sobre formación de planos geométricos de las poblaciones que establece la obligación de levantar una cartografía actualizada de las calles en todos los municipios de crecido vecindario, en la que, además, se han de especificar las «alteraciones que hayan de hacerse para la alineación futura de cada calle, plaza, etc.».

La Instrucción de diciembre de 1859 concreta la obligación de levantar planos generales de alineaciones para todos los municipios mayores de 8.000 habitantes y establece una serie de normas específicas con respecto a las características técnicas de tales documentos cartográficos.

Las Ordenanzas municipales son el más antiguo instrumento de regulación de la convivencia colectiva en pueblos y ciudades, de honda raigambre en toda España. Sin embargo, su contenido urbanístico fue muy limitado hasta la segunda mitad del siglo XIX.

En las más antiguas Ordenanzas de Madrid, las de Juan de Torija (1661), que no llegaron a tener valor jurídico explícito aunque fueron utilizadas generalizadamente como texto de referencia, los contenidos urbanísticos se reducen a controlar, por parte de los arquitectos municipales, la uniformidad y buena disposición de las fachadas de los edificios, nunca de los interiores; limitan los vuelos de galerías y balcones en función del ancho de las calles; reconocen la posibilidad municipal de rectificar las alineaciones de los edificios de nueva planta para conseguir que las calles queden «derechas y sin resaltos», posibilidad que se aplicó sólo puntual y discrecionalmente y que nunca implicó, hasta la segunda mitad del XIX, la existencia previa de un sistema general de alineaciones; la única limitación de la altura de los edificios se establecía sólo en función de que desde ellos no se pudiese «registrar» el interior de los conventos.

Las Ordenanzas de Teodoro de Ardemans (1719), que tampoco llegaron a contar con sanción legal, son muy similares; como novedades destacables cabe señalar: la fijación de una altura máxima general de tres plantas (bajo, principal y segundo) más desvanes vivideros; el establecimiento de la licencia obligatoria para cualquier edificación, previa presentación de planos de planta y alzado y memoria explicativa; la necesidad por parte del Ayuntamiento de comprar o vender la superficie de terreno necesaria para regularizar las líneas de fachada a calles o plazas.

Las «Ordenanzas de Policía Urbana y Rural para la Villa de Madrid y su término», publicadas en 1847 siendo el Conde de Villahermosa alcalde-corregidor, introdujeron por primera vez una regulación de las alturas de la edificación en función de la anchura de las calles. Se establecen tres órdenes: en las más anchas, de más de 11'20 m., se podrán elevar alturas hasta los 19'60 m., lo que equivale a un edificio de planta baja, más entreplanta y tres pisos, además de buhardilla; en las otras dos, la altura se limitaba a un máximo de 16'24 m., suprimiendo la entreplanta.

Obsérvese en esta inicial regulación de alturas la elevada edificabilidad que se confiere al casco urbano, máxime teniendo en cuenta que todavía no existe norma adicional alguna que limite el fondo edificable de los edificios, la ocupación de la parcela o el tamaño mínimo de los patios; y mucho menos la obligación de formar patios de manzana mancomunando las partes traseras de cada una de las parcelas que constituyen una manzana.

La Real Orden de 10 de junio de 1854 establece una normativa más detallada y ligeramente más exigente en lo tocante a la altura de las casas y distribución de los pisos en la capital; las calles se clasifican en cuatro órdenes o categorías; en las de primer orden (anchura superior a 14 m.) se permiten alturas de hasta 20 m. (planta baja, entresuelo, 3 pisos y sotabanco o ático); en las de segundo orden (9 a 14 m.) la altura se limita a 18 m., suprimiendo el entresuelo; en las de tercer orden (6 a 9 m.) se toleran hasta 15 m. (planta baja más tres pisos). En todos los casos se prohíben las buhardillas vivideras.

Obsérvese que, manteniéndose una elevada relación entre altura edificable y anchura de calle, ésta se hace aún más

desfavorable cuanto más estrechas son las vías: así, si en las de primer orden la altura no puede superar vez y media el ancho de la calle, en las de tercer puede alcanzar dos veces y media.

Las Ordenanzas de 1859 recogen esta normativa de 1854 que se mantendrá sin modificaciones sustantivas hasta las Ordenanzas de 1892, que volverán a retocar las relaciones, introduciendo como primera categoría las calles de 20 m. o más de sección, correspondientes al nuevo ensanche que se está desarrollando.

En resumen, hacia la mitad del XIX se dispone del embrión de un sistema de ordenación del crecimiento y de las transformaciones de la ciudad basado en dos instrumentos sencillos: las alineaciones que han de tener las nuevas calles (o los nuevos edificios que se construyan en el casco existente) y las alturas que podrán tener las edificaciones que se realicen en tales vías; este sistema se generalizará y codificará en la inmediata legislación de Ensanche y como tal pervivirá –con retoques– hasta que se promulguen las legislaciones contemporáneas sobre suelo y urbanismo a partir de 1956.

La Ley de Ensanche de las Poblaciones se promulgó en 1864, después de que el Gobierno aprobara los Ensanches de Madrid y Barcelona, trazados respectivamente por los ingenieros de caminos D. José M^a de Castro y D. Ildefonso Cerdá, y después de fracasado el «Proyecto de Ley General para la Reforma, Saneamiento, Ensanche y otras mejoras de las Poblaciones» elaborado por Posada Herrera en 1861, proyecto que Martín Bassols (1973) califica como el primer intento serio y coherente por contar con una «consideración unitaria de la problemática urbanística». Sin embargo se

impondrá una visión más limitada y conservadora a través de los textos de 1864 y 1892.

Los Planos de Ensanche de Madrid y Barcelona constituyen básicamente un sistema general de alineaciones para la nueva ciudad o «ensanche» de los cascos tradicionales. El incipiente desarrollo industrial y el notable incremento demográfico, así como la colmatación de la ciudad existente, abren la puerta a ambiciosos proyectos de desarrollo urbano, después de siglos de crecimiento contenido por limitaciones militares –murallas– o fiscales –cercas–, por falta de recursos económicos y técnicos, por imprevisión o preferencia interesada por la compactación y densificación de los cascos existentes.

La nueva ciudad del ensanche se planea en forma de retículas regulares de grandes dimensiones, que envuelven sin solución de continuidad a los cascos viejos, con los que se establece un sistema de unión o sutura por medio del trazado de bulevares de ronda, configurados desde finales del siglo XVIII. Estas retículas se conforman en base a manzanas perfectamente cuadradas (Barcelona) o sólo aproximadamente (Madrid), de dimensiones bastante más amplias y regulares que las de los cascos antiguos (superficies en torno a 1 Ha.). Las calles son también más amplias (15, 20 ó 30 m.), rectas y muy prolongadas; las intersecciones se solucionan en ángulo recto salvo en la confluencia con algunos ejes singulares, o diagonales, que a veces recogen vías radiales preexistentes. Se establece una estructura y jerarquización del sistema viario atendiendo a la función, carácter y rango social de las calles: grandes ejes radiales o transversales, bulevares de ronda, diagonales básicas, trama residencial cotidiana, etc.



15. Anteproyecto de Ensanche de Madrid, por Carlos Mº de Castro, 1857 (fragmento).

Lo verdaderamente novedoso es su carácter de proyecto unitario y predeterminado, con pretensiones de coherencia interna, que incluye una consideración específica en relación a sus formas de entronque con la ciudad existente y con las carreteras de salida, con los nuevos trazados ferroviarios y los núcleos exteriores, etc.

A partir de la Ley de 1864 y de su Reglamento de 1867, se generalizará y codificará la técnica de los Planos de Ensanche, ratificando la necesidad de formar un Plano General o Proyecto de Ensanche con sus correspondientes determinaciones gráficas y su justificación escrita (Memoria), acompañada de una evaluación económica de los costes del proyecto (expropiaciones, urbanización). Las principales limitaciones de este conjunto normativo estriban en:

- a) Su absoluto desconocimiento de las obligaciones económicas de los propietarios de suelo, principales beneficiados por la aprobación de los Planos de Ensanche, pues ven revalorizarse sus terrenos de manera vertiginosa sin que medie por su parte acción ni contribución monetaria alguna. La Ley no contempla siquiera la cesión gratuita de la totalidad o parte del terreno ocupado por las vías; los Ayuntamientos deberán expropiárselos y pagárselos. El propio Cerdá señalaba en 1860 que «cuando la administración paga con fondos públicos del Estado, la provincia o el municipio, los terrenos y edificios en que haya de emplazarse una calle, compra a los propietarios a ella colindantes el derecho a hacerles más ricos (...)»
- b) En concordancia con lo anterior, la Ley contempla la iniciativa y los costes de urbanización (desmontes, su-

ministro de agua, alcantarillado, iluminación, pavimentación, arbolado, etc.) como de competencia exclusivamente municipal, con la única contrapartida de unas modestas ventajas fiscales. Este durísimo esquema financiero va a ser la causa fundamental de la lentitud y los retrasos en la ejecución de los ensanches y, por tanto, coadyuvará en la proliferación de los crecimientos anárquicos de los extrarradios coetáneos con aquéllos.

- c) La Ley tampoco establece la obligación que tienen los propietarios de suelo de edificar en las calles y manzanas que vayan estando dotadas de los servicios urbanísticos indispensables; fiel a su visión cerradamente liberal, evita todo tipo de intervención directa –como sería dicha obligación–, pese a que su finalidad explícita era resolver el acuciante problema de vivienda de la época (escasez numérica y carestía de los alquileres). Hay que señalar que el Proyecto de Posada Herrera sí regulaba estos extremos, así como la cesión obligatoria y gratuita de los terrenos necesarios para establecer las calles.
- d) La legislación de Ensanche tampoco incluye normativa alguna de zonificación obligatoria o establecimiento de usos determinados en cada una de las manzanas diseñadas en el Plano. No se establecen reglas en lo tocante a la necesidad de incluir parques o jardines en los ensanches ni a sus proporciones recomendables, o de destinar determinados espacios a actividades educativas, culturales, sanitarias, comerciales, etc. En este sentido la norma es también extremadamente fiel a la concepción liberal más estricta. De esta manera las

determinaciones sobre mercados, colegios, instituciones, etc. que aparecerán en los Planes de Ensanche de Cerdá, Castro y otros posteriores no tienen más valor que el puramente indicativo, simbólico de la consciencia, ya presente entre algunos técnicos, de que la nueva ciudad para merecer tal nombre no puede ser un agregado indefinido de casas de pisos, sino que tiene que contar también con otros elementos de equipamiento y servicio mínimos. Habrá que esperar a bien entrado el siglo xx para que estas necesidades cobren valor jurídico vinculante.

- e) Desde un punto de vista técnico hay que señalar la absoluta ausencia de normas que establezcan parámetros físicos que regulen la edificación en los Ensanches. No se fijan normas sobre alturas máximas en función del ancho de la calle ni siquiera la obligación de que los correspondientes Proyectos las contengan; no se configuran criterios sobre máxima ocupación de parcela ni sobre formación obligatoria de patios de manzana; no se establecen determinaciones sobre cuál ha de ser la parcela mínima edificable ni sobre mecanismos de regularización de solares o de reparcelación.

La mayoría de estos aspectos sí estaban contemplados en el Proyecto de 1861: la calidad de los ensanches españoles hubiera sido muy diferente caso de haber sido aprobado aquel texto. Sin embargo, estas lagunas fueron con frecuencia rellenadas por la lógica establecida desde siglos atrás para la compactación de los cascos históricos. En el Ensanche de Madrid, dejando aparte la regularidad y relativa

amplitud de sus calles, encontramos transplantados al interior de las manzanas modelos y costumbres especulativos de otros tiempos: la manzana se ocupa en su práctica totalidad; los patios de manzana, cuando existen, son raquíticos e irregulares; los patios de parcela son mínimos; los pisos totalmente interiores, con pésimas condiciones de ventilación e iluminación, son norma en gran cantidad de edificios; en cuanto a las alturas de los edificios se utilizan los mismos conceptos implantados por las Ordenanzas Generales de la Villa. En el caso de Barcelona se consiguió al menos respetar la formación de patios de manzana relativamente amplios a través de las propias Ordenanzas Municipales.

La revisión de 1876 de la Ley de Ensanche y el Régimen Urbanístico Especial para los Ensanches de Madrid y Barcelona de 1892 intentaron paliar, tardía y parcialmente, algunos de los problemas económicos y de gestión más evidentes, estableciendo, por ejemplo, la obligación de ceder la mitad del espacio vial y la posibilidad de conseguir determinados beneficios fiscales si se cedía la totalidad.

Además de los nuevos ensanches donde se construye la ciudad moderna, los cascos antiguos fueron afectados y corregidos mediante actuaciones específicas durante el siglo XIX y la primera mitad del XX. El problema de la «reforma interior» se centra en la necesidad de abrir a través de los cascos antiguos nuevas vías rectas y anchas que mejoren las posibilidades de comunicación a través de aquéllos, a la vez que sirven como instrumento de renovación masiva del caserío, el cambio de usos y de población y la actualización de las plusvalías de posición del suelo afectado por la operación.

Los precedentes, establecidos por Haussmann en el París

de mediados del siglo XIX, contarán con gran número de seguidores y propuestas en toda la segunda mitad del siglo, pero no se verán avalados por la legislación hasta 1895, una vez que se disponga de un instrumento previo imprescindible, la Ley de Expropiación Forzosa de 1879. Ésta consagra la posibilidad de la «expropiación por zonas» que permite la enajenación forzosa, no sólo de la nueva vía pública en sentido estricto, sino también de dos bandas laterales de hasta 20 metros que permitan edificar nuevas fachadas completas a las nuevas calles que se abran. De esta manera se introduce por vez primera –Bassols Coma (1973) lo señala muy claramente– la posibilidad de absorber las plusvalías a favor del propio Ayuntamiento y su acción urbanizadora: «En base a este procedimiento se absorbían las plusvalías de los terrenos favorecidos con el proyecto y con la posterior formación y enajenación de las nuevas parcelas se aportaba una base de financiación para la acción urbanizadora»

La Ley de Saneamiento y Mejora Interior de las Grandes Poblaciones (18 de marzo de 1895) consagra la fragmentación de la legislación urbanística del país; a la regulación específica de los Ensanches se superpone ahora la de las obras de Reforma Interior en los cascos antiguos; a ambas, toda la prolija normativa sobre condiciones de la edificación, normas sanitarias, regulación de las construcciones en las zonas exteriores de la población, etc., contenida en los cada vez más amplios textos de las Ordenanzas Municipales.

La legislación de Reforma Interior se preocupa casi exclusivamente por los temas de vialidad, relegando a segundo término aspectos más generales como el higiénico/sanitario y el problema de la vivienda, entre otros.

Pero además la Ley de 1895 preconiza una «concepción

atomizada» de las propias obras de reforma interior, «sin referencia alguna a la idea de globalidad y de incardinación en un plan general o especial para una zona determinada del casco urbano» (MARTÍN BASSOLS, 1973). En este sentido aparece como más atrasada incluso que el texto general de la ley expropiatoria del 79; se trata de regular la formación y ejecución de proyectos individualizados y puntuales de reforma. Como faceta positiva hay que subrayar que la Ley de 1895 consolida y amplía la expropiación por zonas: permite expropiar a la vez que la vía bandas laterales comprendidas entre los 20 y los 50 metros; su Reglamento amplía esa posibilidad a las plazas, parques y jardines.

Para tener una visión completa del período es conveniente hacer una breve referencia a un texto de Ordenanzas Municipales que puede considerarse «maduro», como es el de Madrid de 1892, que:

- a) Introduce por vez primera algunos conceptos de zonificación; así, regula con detalle la implantación de los “establecimientos insalubres, incómodos y peligrosos” y de las “calderas a vapor”; incluye un listado bastante completo, clasificándolos en tres grupos y estableciendo normas para cada uno de ellos; por ejemplo, para los establecimientos del primer grupo determina una distancia mínima de 500 metros al casco urbano.
- b) Regula en detalle el tema de las alineaciones y rasantés de las calles, definiéndolo claramente como de competencia municipal.
- c) Introduce una clasificación de las calles en cuatro categorías, sin diferenciar explícitamente entre Ensanche y Casco Antiguo, aunque de hecho los intervalos de an-

chura sí tienen en cuenta tal circunstancia. Así, las de primer orden son calles de 20 ó más metros, sólo existentes en el Ensanche; las de segundo orden (de 15 a 20 m.) están también prácticamente concentradas en éste (salvo algunos tramos de los ejes principales del casco). Para cada categoría se regulan con precisión las alturas máximas; los límites son más moderados, sobre todo en el intervalo de calles de anchura media (10 a 15 m.).

- d) Por vez primera aparecen una regulación de la *ocupación máxima de parcela*, limitada a un 85% de su superficie (un 15% para patios como mínimo), y de las dimensiones mínimas de los patios.

Sigue sin aparecer, no obstante, regla alguna que limite el fondo máximo edificable o que determine la formación obligatoria de patios de manzana regulares, al menos en el Ensanche. Por esta razón se puede afirmar que la Ordenanza ratifica la compactación del Ensanche, su ocupación por la tipología que ha venido a llamarse de «manzana cuajada», siguiendo los modelos del casco antiguo. Es, sin duda, su mayor limitación.

- e) Establece por primera vez una normativa de «edificación forzosa» para los «solares yermos» o sin edificar, bajo amenaza de subasta pública del predio.
- f) Diseña un preciso mecanismo para la apertura de calles particulares, estableciendo que sólo pueden abrirse a partir, al menos, de una vía pública ya establecida.

Este conjunto de Ordenanzas será reeditado en 1903 y 1909; a partir de 1917 presenta modificaciones en cuanto a la clasificación de calles y alturas máximas, que se mantienen en las reediciones de 1911 y 1925.

Durante el primer cuarto del siglo xx no se produjeron modificaciones importantes en el marco de la legislación urbanística española, aunque se dictaron textos sectoriales significativos, como las Leyes de Casas Baratas de 1911 y 1921, que introdujeron la posibilidad de ampliar los supuestos expropiatorios de suelo para la ejecución de tales actuaciones, y se compilaron reglamentaciones (municipales) anteriores que cristalizan en el Estatuto Municipal de 1924, con sus desarrollos reglamentarios. A partir de ahora será competencia municipal exclusiva la formación y aprobación de los proyectos de reforma interior, de ensanche y de extensión, aunque sigue siendo necesario el definitivo refrendo gubernativo.

No se contempla la existencia de un plan urbanístico territorial para el conjunto del municipio: ésta es quizás la principal limitación del Estatuto, que continúa considerando la planificación urbanística como una superposición de proyectos parciales para el interior del casco urbano (reforma interior) o para su ampliación (ensanche o extensión). Sin embargo el texto contiene avances puntuales importantes respecto a la legislación anterior: por ejemplo, se requiere un plan general de alineaciones o de reforma interior para llevar a cabo actuaciones parciales (aperturas de tramos concretos) en el casco antiguo; asimismo se establece la necesidad de formar en las poblaciones de más de 200.000 habitantes «anteproyectos de urbanización» que cubran lo que resta de término municipal sin planeamiento. Es decir, no se obli-

ga a un plan municipal de conjunto, pero se puede conseguir una cobertura completa en base a diferentes documentos zonales: plan general de alineaciones del casco, plan de ensanche o de extensión, anteproyecto de urbanización del resto del municipio.

También representa un notable avance la incorporación, vía Reglamento de Obras y Servicios (14.7.1924), de unos «Preceptos técnico-sanitarios a observar como mínimos en los proyectos de Ensanche o Extensión». Éstos introducen por vez primera algunos estándares que afectan a: la densidad máxima (200 hab./Ha.), la ocupación del suelo por la edificación (que no puede ser superior al 50% del área a urbanizar) y la reserva de terrenos para zonas verdes y deportivas (un mínimo de 4 m² por habitante, no inferior al 10% de la superficie total, exigiéndose además un adecuado reparto por sectores); se exige asimismo, aunque sin establecerse cuantificaciones numéricas, la reserva de espacios para monumentos y edificios públicos con atención a sus áreas de servicio; se introduce por vez primera de forma explícita una norma de zonificación, al exigir la reserva de «determinados sectores para las fábricas y establecimientos industriales, y especialmente para los considerados como insalubres, incómodos o peligrosos» (en 1925 un Reglamento especificará el régimen de estos últimos); también es innovador el precepto a favor de patios abiertos a fachada y mancomunados.

Asimismo se abre la posibilidad, todavía tímidamente, al planeamiento municipal de carácter estructural, permitiendo que las extensiones rebasen el propio municipio, aunque limitándolas en este caso a fijar tan sólo la estructura del territorio (red viaria arterial y delimitación de grandes polí-

gonos); la determinación del viario de detalle será competencia de cada municipio.

Hasta la aprobación en 1956 de la Ley del Suelo éste será el código general de aplicación; sus instrumentos básicos siguen anclados, como acabamos de exponer, dentro de la tradición española de planeamientos diferenciados de ensanche y de reforma interior, aunque con mejoras técnicas significativas, algunas de las cuales (planeamiento supramunicipal, zonificación, etc.) tuvieron una aplicación más bien testimonial.

El panorama urbano del período no puede entenderse sin aludir, siquiera brevemente, a fenómenos de gran importancia para el crecimiento de la ciudad moderna, como son los «desarrollos urbanos no planeados» o «extrarradios». En el capítulo 4 de la segunda parte de este libro se describe con algún detalle esta forma de crecimiento, aunque referida a la aglomeración madrileña.

Como sucede hoy en las ciudades del Tercer Mundo, la ciudad oficial, legal, con planeamiento e infraestructuras de urbanización, era incapaz de acomodar parte del crecimiento interno y acoger las avalanchas de inmigrantes. Las operaciones de transformación del casco antiguo o de construcción de ensanche producen viviendas que, por sus costes, sitúan los alquileres por encima de las posibilidades económicas reales de amplias capas sociales; no existen políticas oficiales de promoción de vivienda pública, tampoco de vivienda privada subvencionada; la única alternativa fue, es, el recurso a los «crecimientos salvajes» en las periferias de la ciudad, exteriores a los perímetros de los ensanches, todavía con mucho suelo vacante, a lo largo de las vías de comunicación, en torno de núcleos de población preexistente que

el crecimiento de la ciudad atrapa, etc. Se forma así, poco a poco, la «otra ciudad», la ciudad de las parcelaciones periféricas y marginales, incluso de las colonias degradadas y de las minúsculas actuaciones de «casas baratas», (a partir de 1991), componiendo un mosaico desarticulado e incoherente de piezas disímiles, donde la bajísima calidad constructiva corre pareja con los casi nulos niveles de urbanización.

Junto con pequeños talleres y almacenes, vaquerías, fábricas de yeso, ladrillos y tejas e instalaciones similares, formarán el extrarradio, antecedente inmediato de las actua-les periferias urbanas. Aquí se construye sin Plan y prácticamente sin alineaciones, con frecuencia sin licencia municipal. Suelen ser desarrollos puntuales, fragmentarios, basados casi exclusivamente en episódicas operaciones de parcelación (lotificación) de algunas fincas por propietarios impacientes por ver realizadas las expectativas de revalorización del suelo que la expansión de la ciudad provoca. La ausencia de calles la suplen caminos rurales o estrechísimas fajas de terreno que se reservan para proporcionar la indispensable accesibilidad a las parcelas que se pretende poner en el mercado. Por supuesto no existen ni suministro de agua, ni alcantarillado o electricidad; a lo sumo alguna fuente cercana, algún arroyo o vaguada sirven al efecto. La multiplicación de actuaciones de este tipo acaba por consolidar tejidos urbanos peculiares, retículas multiformes y fragmentadas, extensiones de construcciones precarias de escasa altura, que van conformando las extensas periferias desordenadas que rodean hoy día las zonas centrales de nuestras ciudades.

La ironía del destino ha querido que las periferias de este final del siglo xx no sean menos fragmentarias y caóticas que

las de su primera mitad –aunque sí mucho más extensas–, pero que en buena medida se hayan convertido en el espacio privilegiado para los asentamientos residenciales de las clases medias y medias altas, de los servicios y equipamientos sofisticados, relegando a la ciudad central como lugar de concentración del empleo y hábitat progresivamente envejecido de los segmentos que no pueden «escapar» a la naturaleza intacta que promete la nueva periferia.

Esta evolución, sus características y consecuencias será objeto de la segunda parte de este trabajo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Architectural Design (A.D.), *The Anglo-American Suburb*, nº 51, 1981.

BASSOLS COMA, M., *Génesis y evolución del Derecho urbanístico español (1812-1956)*, 1973, ps. 102, 186, 256, 343-5, 369.

— «Los intentos de superación de la Legislación de Ensanche», en M. BASSOLS, 1973, ps. 427-444.

BENEVOLO, Leonardo, *Corso di Disegno*, 4^o. *L'arte e la città moderna dal XV al XVIII secolo*. Ed. Laterza, Roma-Bari, 1975, ps. 43, 142, 147.

— *Historia de la Arquitectura Moderna*, 3^a edición, Barcelona, 1977, ps. 81 a 85, 584.

— *Orígenes del Urbanismo Moderno*, Madrid, 1975, ps. 141 y ss.

CASTRO, Carlos M^a de, *Memoria descriptiva del Anteproyecto de Ensanche de Madrid (1860)*, ed. facsimil, Madrid, p. 62.

- CERDÀ, Ildefonso, *Reforma y Ensanche. Plan Económico*, Barcelona, 1860; citado por M. BASSOLS, 1973, p. 257.
- LE CORBUSIER, *Urbanisme*, París, 1924; traducción española: *La ciudad del futuro*, Buenos Aires, 1962.
- *Les trois établissements humains* (1944); traducción española: *Los tres establecimientos humanos*, Buenos Aires, 1974.
- *La Charte d'Athènes* (1941), París, Editions de Minuit, 1957.
- CHUECA GOITIA, F., «La época de los Borbones», en A. GARCÍA y BELLIDO y otros, *Resumen Histórico del Urbanismo en España*, Madrid, 1968, ps. 213, 216.
- HALL, Peter, *Urban and Regional Planning*, London, 1975, ps. 64-66.
- HOWARD, Ebenerzer, «Garden Cities of Tomorrow» (1898), en Carlo AYMÓNINO, *Orígenes y desarrollo de la ciudad moderna*, Barcelona, 1972, ps. 131-213.
- LAUGIER, M. A., «Essai sur l'Architecture» (1753), Bruselas 1979, cit. por F.J. MONCLUS FRAGA, 1989, p. 27.
- LAVEDAN, Pierre, *Histoire de l'Urbanisme. Renaissance et Temps Moderns*, 2ª ed., París, 1959.
- MANCUSO, Franco, *Las experiencias del Zoning*, Barcelona, 1980, ps. 16-17, 186, 193, 219.
- MONCLUS FRAGA, Fco. J., «Teorías arquitectónicas y discurso urbanístico. «De las operaciones de “embellecimiento” a la reforma global de la ciudad en el siglo XVIII», *Ciudad y Territorio* nº 79, 1/1989, ps. 26-27.
- PRIMER CONGRESO INTERNACIONAL DE ARQUITECTURA MODERNA (C.I.A.M.), Le Sarraz, 1978, en Carlo AYMÓNINO, *La vivienda racional*, Barcelona, 1976, ps. 99-100.
- PICCATO, Giorgio, *La costruzione dell'Urbanistica: Germania 1871-1914*, Roma, 1974, ps. 232, 127.

- SICA, Paolo, *Historia del Urbanismo. El siglo XIX*, Madrid, 1981.
- SOLÁ-MORALES, M. de, «De la ordenación a la coordinación», *CAU*, nº 27, 1973.
- STÜBBEN, Joseph, *Der Städtebau, handbuch der Architektur* (1890); traducción parcial en G. PICCINATO, 1974, p. 257.

Segunda parte

La ciudad occidental contemporánea

3. Etapas en la formación de la ciudad contemporánea en la segunda mitad del siglo xx

3.1. La etapa de expansión y consolidación de las Áreas Metropolitanas en las décadas de los 50 y 60

La rápida recuperación de la economía y de las capacidades productivas en la posguerra europea posibilitaron los inicios de la configuración de las ciudades tal como las conocemos hoy día. En la década de los 50 y sobre todo en los 60 se perfilan sus características esenciales, que no han hecho más que acentuarse en los siguientes decenios. La ciudad se configura definitivamente como el centro de la actividad económica, ante la pérdida acelerada en importancia de la producción y la población de carácter rural. La industrialización se expande a la vez que se producen los primeros síntomas de «terciarización» de la sociedad. Los sistemas urba-

nos se amplían, determinadas actividades productivas y de otro tipo se descentralizan, sin perder su referente urbano, movimiento al que acompañan crecientes fracciones de la población, no sólo ya de sus minorías más adineradas. Los sistemas de movilidad intraurbana y periurbana se ensanchan y multiplican, relacionando el complejo entramado de actividades asentadas sobre territorios en constante expansión.

Como en etapas anteriores, la generalización de las innovaciones tecnológicas juega un papel crucial; valga como ejemplo la ampliación de las redes de transporte público colectivo de todo tipo (metropolitanos, tranvías y autobuses, ferrocarriles de cercanías, ...). Pero la verdadera revolución fue la progresiva masificación, en los países europeos más desarrollados, de la posesión y disfrute del automóvil privado, siguiendo tendencias ya presentes al otro lado del Atlántico anteriores al segundo conflicto mundial. En paralelo a este fenómeno se produce una creciente desviación de los flujos de transporte de mercancías (materias primas y sobre todo semielaborados y acabados) desde el ferrocarril a la carretera. El avance en las técnicas y el incremento de recursos puestos al alcance de las obras públicas, permiten la rápida ejecución de los primeros sistemas urbanos e interurbanos de vías rápidas y especializadas (autovías, autopistas, cruces a distinto nivel, etc.), ya comenzados en EE.UU. y en algunos países europeos (Italia y Alemania) en la década de los 30.

El resultado conjunto de esta serie de novedades supone la movilización, a niveles absolutamente desconocidos hasta este momento, de todos los factores de producción, humanos y materiales; su consecuencia obligada es la «explosión»

del espacio urbano; expansión rápida y progresivamente acelerada de sus límites y de la superficie afectada.

El concepto moderno de «Área Metropolitana» –puesto en circulación en los años 40 en EE.UU.– hace referencia precisamente a la nueva situación, al nuevo carácter de lo urbano: la ciudad deja de ser un artefacto físico preciso y bien delimitado, claramente diferenciable de su entorno rural y de otros núcleos de población próximos, para convertirse en una realidad más compleja y menos fácilmente perceptible visualmente; puede integrar territorios más o menos extensos en su derredor, pueblos o ciudades menores e incluso llegar a confundirse, o a soldarse a través de determinadas axialidades, con otras áreas urbanas inmediatas.

Otra serie de modificaciones tecnológicas se insertan y amplifican esta tendencia a la expansión del espacio urbano; por ejemplo, los nuevos procesos productivos requieren desarrollos horizontales (se abandonan las estructuras de producción en vertical) y áreas superficiales cada vez más extensas; la generalización de los sistemas de comunicación a distancia (teléfono, télex, cable, etc.), permiten –aun antes de la revolución informática de 1970– la progresiva separación espacial entre los distintos segmentos de las organizaciones empresariales (líneas de producción diversificadas, cadenas de montaje, centros de administración y toma de decisiones, laboratorios y oficinas de diseño e investigación, etcétera).

Las principales intervenciones sobre el territorio que se producen en estas décadas suponen:

a) La construcción de las primeras redes viarias arteriales de gran capacidad, diseñadas teniendo en cuenta su especia-

lización como itinerarios para recorridos metropolitanos de larga o media distancia: control absoluto de entradas y salidas restringido a nudos o puntos específicamente situados, trazados y secciones que permitan velocidades medias elevadas, varios carriles en cada dirección, etc. Frente a las clásicas retículas viarias, con cruces cada 70 ó 100 m. como máximo, que dan acceso a viviendas, oficinas y locales comerciales, los nuevos sistemas arteriales especializados sólo tienen cruces cada 500 ó 750 m. y adoptan la clásica estructura de red compuesta por ejes radiales, que comunican el centro de la ciudad con la periferia, y anillos concéntricos, que aseguran la distribución tangencial de los tráficos y la articulación de las cada vez más extensas periferias suburbanas. Se configuran como auténticos instrumentos de «apertura» del espacio metropolitano: sus anillos se distancian progresivamente del centro, hasta alcanzar los 5, 10 ó 15 kms., ampliándose correlativamente sus longitudes totales (31'4, 62'8 ó 94'2 kms., respectivamente).

b) La descentralización de la industria hacia los espacios suburbanos menos valorizados, aunque con buena accesibilidad, se realiza siguiendo tres formas espaciales básicas; la gran planta industrial busca y coloniza individualmente su propio espacio en función de sus específicos requerimientos, haciendo valer su potencial económico –y su capacidad de presión política si es necesario–; las industrias medias y pequeñas encuentran en las nuevas fórmulas colectivas y especializadas de los «polígonos industriales» un mecanismo idóneo para sus necesidades; determinadas actividades productivas de montaje o almacenaje más o menos marginales o endebles económicamente, colonizan espacios periféricos



16. Instalaciones de FIAT en la periferia suroeste milanese (MIRAFIORI), 1958.

de forma menos ordenada y con menores niveles de servicio e infraestructura, desarrollándose a lo largo de carreteras o caminos o formando sus propias parcelaciones irregulares (desde un punto de vista tanto jurídico como formal).

c) Las actividades residenciales –la vivienda– también comienzan su descentralización, su alejamiento de los centros urbanos clásicos, aunque por razones y de formas muy variadas:

- La vivienda obrera, que no puede pagar los altos precios de los suelos centrales, emigra a localizaciones más o menos periféricas, en lugares habitualmente poco atractivos y con frecuencia cercanos a las nuevas

zonas industriales descentralizadas; se construyen agrupaciones densas de vivienda colectiva, siguiendo las nuevas tendencias y la ortodoxia del Movimiento Moderno: bloques abiertos en altura, inmersos en zonas teóricamente verdes. Los requisitos financieros y organizativos de esta forma de implantación –que supone «actuaciones unitarias» con frecuencia de envergadura (agrupaciones de quinientas o mil viviendas, a veces más)– requieren agentes poderosos, con frecuencia de carácter público (los polígonos de la O.S.H. o del I.N.V. en España, los *grands ensembles* franceses, las actuaciones de la I.N.A. en Italia, etc.).

- Progresivamente empresas inmobiliarias privadas se van incorporando al proceso, habitualmente buscando



17. Vista aérea del barrio de Slotervaart de Amsterdam, previsto en el Plan Regulador de 1935 y construido en las décadas siguientes.

fórmulas de colaboración con las distintas Administraciones (políticas de vivienda protegida, de preparación pública de suelo urbanizado, etc.).

- La vivienda para las clases medias/altas y altas se produce en urbanizaciones residenciales de baja densidad, emplazadas en lugares privilegiados desde el punto de vista de su paisaje, vegetación, clima, etc. La tipología predominante es la vivienda unifamiliar con jardín (parcelas de 500 a 1.500 m² como media), agrupadas en las muchas variantes del modelo de ciudad jardín elaborados a lo largo de toda la primera parte del siglo. Normalmente en estos casos se trata de operaciones inmobiliarias privadas, en las que se valora, por supuesto, su exclusividad y, con frecuencia, su carácter restringido (política de precios, control de accesos).
- Otra forma típica de crecimiento residencial denso, alternativo o complementario al de los grandes polígonos, consistió en el repentino crecimiento y radical transformación de los antiguos núcleos rurales más cercanos, englobados en el espacio metropolitano. En este caso, mediante precarias planificaciones urbanísticas que sobreexplotan las infraestructuras existentes (carreteras y caminos, conducciones de agua y canalización de residuales, etc.), se posibilita la actuación de pequeños promotores privados que de alguna manera reproducen las formas de actuación de los rentistas –especuladores urbanos que construyeron los ensanches burgueses en las últimas décadas del siglo XIX–.
- En algunos países, sobre todo en Inglaterra, se producen iniciativas singulares que se apartan de los mecanismos anteriormente esbozados. Se trata de la política

de *new towns*, diseñada para Londres y otras grandes ciudades británicas a partir de la década de los 40 por la iniciativa pública. Se intenta que sean auténticas ciudades suburbanas, situadas a decenas de kilómetros del centro metropolitano, una vez atravesado el *green belt* o anillo verde propuesto por Abercromble en el Plan de 1944, integrando junto con la residencia zonas industriales, comerciales, equipamientos, áreas verdes, etcétera.

d) En paralelo con los procesos de descentralización de la industria y las actividades productivas, el centro urbano comienza a «terciarizarse» cada vez con mayor rapidez. Se trata de la especialización de sus espacios más representativos y de mejor calidad en actividades terciarias: oficinas privadas, centros administrativos, despachos y actividades comerciales de todo tipo, ocio, entidades financieras, hoteles, museos y galerías, etc. Este proceso se refuerza debido a la progresiva separación entre las actividades productivas normales o administrativas rutinarias –que no pueden competir en el mercado del suelo de estos focos privilegiados– y las actividades de control y gestión (directivas) que requieren los contactos «cara a cara» y la inmediatez relativa respecto a los centros de decisión política y económica.

e) La otra cara de la exportación creciente de residencia a la periferia es el comienzo de la formación, en las áreas de baja calidad edificatoria y ambiental, de zonas progresivamente degradadas, convertidas en mercado residual de vivienda para los grupos sociales económicamente más débiles o marginalizados (en EE.UU. se transforman en ghettos

para negros u otras minorías raciales; lo mismo sucederá en Londres, Berlín o París con algunos decenios de retraso).

En esta etapa comienzan ya a percibirse lo que los economistas denominan «deseconomías de aglomeración»: costes incrementales producidos por los efectos adversos del medio urbano, particularmente en sus espacios centrales; entre éstos, la congestión producida por el rápido incremento de la motorización, el progresivo encarecimiento del suelo, la contaminación atmosférica y acústica y la degradación ambiental que ello supone, la conflictividad laboral, etc. Estos factores actúan como catalizador suplementario para los procesos de descentralización que describíamos anteriormente.

Todavía no se ha alcanzado la etapa de máxima libertad en la localización, que será característica del período que vivimos hoy; las empresas y actividades aún siguen estrechamente vinculadas al medio urbano; su ámbito de libertad es, precisamente, el de esos espacios metropolitanos, periurbanos, que se están articulando en torno a las grandes ciudades. Comienza la «mundialización» de la economía, pero su efecto más sorprendente, la «desindustrialización» relativa de las sociedades urbanas occidentales opulentas, formará parte de la siguiente etapa.

3.2. Las décadas de 1970 y 1980: formación de las regiones urbanas, policentrismo e internacionalización del crecimiento

a) *Características del nuevo ciclo económico*

Probablemente la crisis de 1973-75 clausura el que se ha dado en llamar ciclo keynesiano-fordiano, que se extiende durante el período comprendido entre 1945-72; caracterizado por una industrialización masiva, una política de pleno empleo y una especie de contrato social entre la mano de obra y el capital, expresado a través de las distintas políticas que integran el Estado de Bienestar. El rápido incremento de los precios netos de uno de los recursos básicos, la energía, señala el comienzo del cambio de ciclo; las características del nuevo período, iniciado en los 70 y consolidado a lo largo de los 80, apuntan en las siguientes direcciones:

- Progresiva *terciarización* de la economía, es decir, pérdida de importancia relativa del sector industrial –como antes la había perdido el primario– y acelerado incremento en la composición de la población activa de las personas empleadas en los servicios, administración, etc. De hecho algunos países y regiones líderes de la evolución se puede hablar de desindustrialización en sentido estricto: dismantelamiento de partes significativas del aparato productivo pesado y/o rutinario y transferencia a regiones menos desarrolladas o a países en vías de desarrollo.
- Creciente internacionalización de la economía: mercados, sector financiero, integración empresarial rebasan-

do las delimitaciones administrativas (Estados nacionales). Lo que implica una creciente pérdida de control de las entidades políticas y por supuesto de las ciudades, sobre las decisiones estratégicas de los grandes agentes económicos.

- Crecimiento continuado del paro, afectando sobre todo a la mano de obra poco especializada de las antiguas regiones industriales en crisis, a los inmigrantes de terceros países, a los jóvenes y, progresivamente, a las mujeres que habían comenzado a incorporarse masivamente al mundo laboral en las décadas precedentes.
- Progresivo dismantelamiento del Estado de Bienestar dentro de una tendencia generalizada hacia la reducción de las intervenciones públicas en la economía, que se expresa en la cadena de privatizaciones de algunos sectores de carácter tradicionalmente público, en el recorte de los servicios sociales y las prestaciones públicas, en la disminución de las cargas impositivas a privados y sociedades, en las políticas económicas de corte neoliberal (monetarismo, controles severos del déficit público y la inflación, etc.).
- Significativa relantización de los ritmos de crecimiento económico y crecientes desigualdades en el reparto de la renta: se asiste en EE.UU. y en otros países occidentales a preocupantes tendencias de dualización social por incremento de la brecha que separa a las minorías opulentas y a los crecientes sectores empobrecidos y marginalizados; incluso a un adelgazamiento y empobrecimiento relativo de las amplias clases medias, clave de la estabilidad del sistema.
- Fe ilimitada en el mercado, particularmente avivada

desde el hundimiento de los países del «socialismo real». En este sentido parece interesante transcribir la opinión de un especialista tan poco susceptible de ser calificado de radical como es John Friedmann (1992); éste acaba su análisis sobre el final de la era fordista y el estado keynesiano con el siguiente diagnóstico: «(una) entropía social cada vez mayor (...) un descenso gradual hacia el desorden social y la aleatoriedad con las consecuencias psicológicas de la alienación y el descontento, la retirada de la gente a esferas privadas de la vida, el miedo a los demás, la violencia y el deseo irracional de un Mesías político (...) La otra promesa de salvación es el tan admirado mercado. Pero éste también es un fantasma. Lejos de ser autocorrectora, una economía de mercado no regulada sólo añade desarticulación y entropía».

b) *Los nuevos factores de localización: de la especificidad urbana a la ciudad empresarial*

En esta nueva coyuntura, las ciudades occidentales no dejan de ser el epicentro del poder, la actividad económica y la residencia de la mayor parte de la población. Pero los ritmos de crecimiento se relantizan notablemente, incluso pueden convertirse en regresivos en determinadas regiones; se producen importantes fenómenos de redistribución en espacios metropolitanos progresivamente absorbidos por extensas «regiones urbanas»; la capacidad de atracción y mantenimiento de las actividades económicas se convierte en preocupación primordial de los responsables políticos y de los

agentes económicos locales. En efecto, nos alejamos inexorablemente de las etapas anteriores de desarrollo de la ciudad occidental en que su simple realidad como encrucijada de caminos y lugar de acumulación de población –y, por tanto, mercado de mano de obra y de consumo– eran razones suficientes para asegurar su crecimiento sostenido durante largos períodos. El éxito de una ciudad no está ya basado en su dimensión, ni siquiera en el tamaño y articulación de su estructura industrial, sino en factores como la especialización de sus servicios y la calidad de su capital humano (L. MAZZA, 1991).

«Desde el punto de vista de las grandes empresas, las ciudades son localizaciones casi intercambiables y, en consecuencia, la movilidad espacial del capital se convierte para la ciudad en un problema central»: hay que atraerlo y mantenerlo a toda costa, ofreciéndole los máximos atractivos comparativos en relación con otros medios urbanos. Otros factores de localización crecientemente significativos son:

- La calidad del medio ambiente urbano y periurbano, íntimamente ligado con la «calidad de vida» como valor progresivamente reconocido como clave en ciertas decisiones de localización de alto impacto.
- La accesibilidad a otros centros urbanos neurálgicos. Y esta accesibilidad ya no se mide en términos de cercanía o contigüidad física, sino en contigüidad temporal (CAMPOS VENUTI, 1985), es decir, de posibilidad de acceder con facilidad y rapidez a infraestructuras y servicios de comunicación y transporte rápidos, eficaces y frecuentes (grandes aeropuertos, redes de alta velocidad ferroviaria, autopistas). Es en este sentido en el

que W. Alonso (1992) subraya la lógica *omnidireccional* y *puntiforme* –típica de la aviación o de la telemática–, frente a las antiguas lógicas lineales, ligadas al mundo industrial clásico, de los ejes de desarrollo.

En un mundo progresivamente integrado, cuyas dimensiones relativas se reducen día a día, los factores de localización se hacen más particularizados, tienden a primar lo que de específico tiene cada lugar: «Paradójicamente, el desmantelamiento de las barreras espaciales acaba por subrayar la significatividad de lo que contiene el espacio. En los últimos diez años cada vez cobra mayor relevancia la especificidad del lugar (...) Dada la movilidad del capital multinacional, la reducción de las barreras espaciales pone de manifiesto las ventajas comparativas que para la localización de las actividades pueden tener unos lugares frente a otros. Pequeñas diferencias en las características de la oferta de mano de obra (costo, cantidad, calidad), de las infraestructuras y de los recursos, de las normativas estatales (protección del medio ambiente, legislación laboral), del régimen fiscal, etc. asumen una importancia mucho mayor en relación con los tiempos en que la importancia de los costes de transporte creaba monopolios naturales sobre los mercados» (HARVEY, 1991).

El proceso secular de construcción de la ciudad industrial ha ido conducido por la progresiva liberación de los diferentes factores de producción, como hemos comentado en el recorrido efectuado en apartados anteriores. Asistimos en este momento a una etapa en que las libertades son tales que las ciudades y las regiones deben buscar ataduras, atractivos específicos, ventajas relativas, imágenes prestigiosas,

especializaciones reconocidas y publicitadas. Las ciudades entran en el mundo del marketing y de la creación de imagen. Se compete por atraer inversiones, por mantener las existentes, por conseguir la localización de sedes empresariales, de organizaciones internacionales, de eventos deportivos o culturales de amplia audiencia. Aparece, en palabras de Harvey, la “ciudad empresarial”, cuyo objetivo es «definir una estrategia de crecimiento que posea las máximas posibilidades de éxito en función de las particularidades, de los recursos y de las potencialidades locales».

Así las áreas urbanas van diseñando alternativas de actuación que pasan por:

- La especialización en la *producción de bienes y servicios* para el mercado local o para la exportación. En este caso deben asegurarse una mano de obra disciplinada y barata o altamente especializada, a la vez que realizar inversiones masivas en infraestructuras del transporte, educación, etc.
- La especialización como centros de consumo: de cultura y turismo, de actividades recreativas, grandes centros comerciales, organización de iniciativas específicas (ferias, muestras, juegos, conciertos, etc.)
- Especialización como centros directivos y de control económico-financiero, político. Implica la creación de excelentes infraestructuras de comunicación a media y larga distancia, de complejos terciarios, etc.
- Especialización en la captación de fondos e inversiones estatales (ligados, v.g., al complejo industrial-militar).



18. El centro urbano de Turin y su periferia inmediata en 1970.

c) Innovación tecnológica, descentralización y deslocalización funcional

Las innovaciones tecnológicas siguen jugando un papel fundamental en esta etapa. A nivel internacional e inter-regional, los avances en la aviación comercial han supuesto recortes significativos en los tiempos de desplazamiento y –lo que es tanto o más importante– en las tarifas. La generalización de los sistemas de autopistas y, en los últimos años, los espectaculares incrementos de velocidad conseguidos por el ferrocarril, sitúan las distancias comprendidas entre los 300-600 kms. dentro del ámbito de las relaciones cotidianas para el mundo de los negocios, la organización, la política o la investigación.

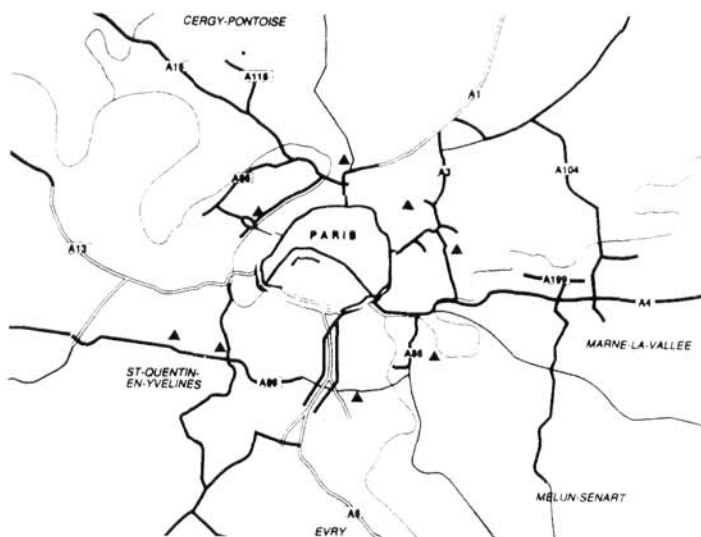
La revolución que han supuesto los sistemas de información basados en la conexión entre ordenadores y medios de telecomunicación, ha permitido la efectiva globalización a nivel planetario de la economía: mercados financieros, cotización de las materias primas y los valores bursátiles, etc.

Se avanza hacia una concentración descentralizada de la actividad económica, en la que grandes corporaciones o *holdings*, rigurosamente centralizados en lo que concierne a la toma de decisiones de carácter estratégico, es compatible con una dispersión de intereses, compañías, plantas de producción y distribución, etc. en múltiples países distribuidos en diferentes continentes.

A nivel regional y metropolitano se ha producido una notable homogeneización del espacio, debido a la generalización de infraestructuras físicas y sociales (equipamientos) de todo tipo.

En primer lugar, las redes arteriales de autopistas y autovías que, desde sus iniciales esquemas radioconcéntricos en torno a la metrópoli única, tejen redes malladas cada vez más extensas y densas, que pueden albergar en su interior un número considerable de ciudades y núcleos urbanos de distinto tamaño; estas infraestructuras al servicio de niveles de motorización que pueden alcanzar los 450 o 500 vehículos cada 1.000 habitantes (más de 1 vehículo por familia de media), han supuesto una radical movilización de las localizaciones residenciales hacia áreas que pueden alcanzar radios de hasta 100 kms. en torno a los principales nodos del sistema urbano. El desarrollo de los medios de transporte colectivo rápido, de tipo metropolitano o ferrocarril suburbano, no ha alcanzado en todas las ciudades europeas el nivel de densidad y servicio de las redes viarias; esto es particularmente cierto en las grandes ciudades españolas como Barcelona, Madrid, Valencia o Sevilla. Y no por ausencia de tecnología: en los últimos dos decenios se han desarrollado multitud de prototipos de trenes ligeros y rápidos, algunas urbes han puesto a punto sistemas innovadores, como sucede en París con el R.E.R., *Resseau Express Regional*; en cambio, las inversiones en transporte colectivo no han alcanzado una magnitud comparable a las invertidas al servicio de las redes de autopistas y autovías. Probablemente, en un futuro próximo, éste será el talón de Aquiles en la viabilidad económica y ecológica de los sistemas que aseguren la movilidad en los extensos espacios que constituyen la metrópoli actual.

Por otra parte, las innovaciones en el terreno de la informática y la telemática han permitido una progresiva «deslocalización de las actividades funcionales» (CASTELLS, 1985);



19. Autopistas realizadas entre 1965 y 1989 en la Región Ile de France

la contigüidad geográfica o espacial es cada vez menos imprescindible, salvo para las actividades de alta dirección; las tareas rutinarias o masivas ligadas al sector terciario (administración, contabilidad, estadística, etc.), se pueden descentralizar a lugares potencialmente muy alejados. De esta manera dicho sector económico sigue cada vez más las tendencias hacia la descentralización inauguradas tiempo atrás por residencia e industria.

d) *Del «campo urbano» a la región urbana policéntrica*

En un famoso trabajo publicado en 1965 en Estados Unidos, Friedmann y Miller habían acuñado el término de *urban field*, que puede traducirse al castellano como «territorio urbano» o con el más paradójico término de «campo urbano». En esa temprana fecha era evidente que la concepción de la «ciudad/metrópolis» y del «campo», como realidades físicas y socioeconómicas bien diferenciadas, ya no era posible en los E.E.U.U. La ciudad ya no podía concebirse como un artefacto físico bien delimitado y visualmente abaricable y comprensible, sino como un complejo sistema de localizaciones puntuales y de flujos interconectados de personas, informaciones, mercancías y dinero.

La nueva realidad urbana americana se caracterizaba por:

- La descentralización de la población y las actividades desde los antiguos centros metropolitanos a periferias cada vez más amplias, cuyos límites situaban los autores en una circunferencia que podía llegar a alcanzar las 100 millas de radio (dos horas de conducción).
- Las fuerzas centrífugas suponían una creciente disminución de la importancia de los focos originarios y la tendencia hacia la formación de estructuras multipolares, a la vez que se tendía hacia una suavización de la clásica dualidad funcional entre los centros metropolitanos, que acumulan la mayor parte de los puestos de trabajo, y las inmensas periferias concebidas en su papel inicial de suburbios-dormitorio.

- Frieddmann y Miller situaban las dimensiones globales de la nueva realidad en el entorno mínimo del millón de habitantes, de los cuales al menos un tercio seguiría agrupándose en el centro metropolitano; asimismo postulaban el año completo como período temporal significativo para medir los intercambios y desplazamientos al interior de cada «campo urbano», sumando así las actividades recreativas de temporada a las clásicas relaciones cotidianas vivienda-trabajo y a los viajes de fin de semana.
- Se produce así una amplia oferta de paisaje y entornos de vida heterogéneos y variados, que abarca desde los corazones metropolitanos a las pequeñas o medias ciudades, a los entornos naturales cuasi rurales, etc.

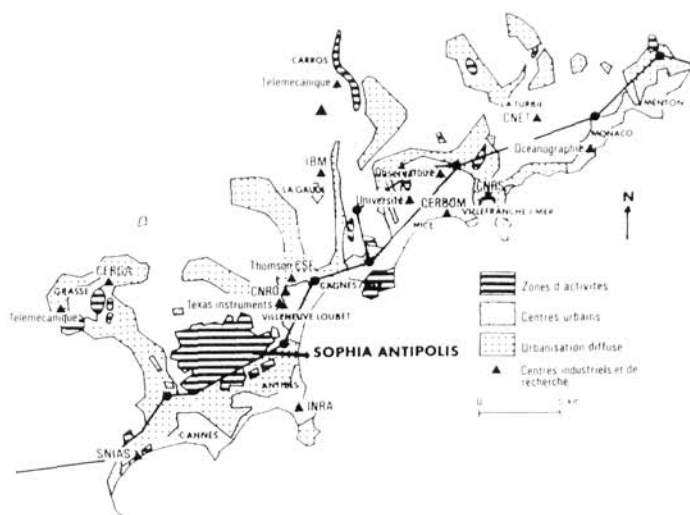
En el fondo de esta evolución –que afecta a residentes, empresas y servicios– está el creciente atractivo que ofrece el espacio suburbano a una sociedad (o más bien a una fracción de dicha sociedad) cada vez más rica, con mayor movilidad y con más tiempo libre.

Este nuevo modelo de *sociedad urbano-industrial suburbanizada*, claramente perceptible en Estados Unidos en la década de los 50 y primeros 60, se exporta progresivamente al resto de las sociedades opulentas del mundo occidental y, con un retraso de al menos una década, caracterizará también el nuevo paisaje urbano de las grandes ciudades europeas.

El concepto tradicional de Área Metropolitana se basaba en la noción de un centro único: una ciudad central que concentra puestos de trabajo, equipamientos y servicios rodeados de un espacio dependiente, suburbios residenciales, in-

dustrias descentralizadas, pequeños núcleos urbanos de origen rural absorbidos por el crecimiento, etc.

Si bien Gottman ya había acuñado en 1961 el término de *megalópolis* en su descripción del corredor Boston-Washington, es a finales de la década y primeros 70 cuando se generaliza el concepto de región urbana. La región urbana es esencialmente *policéntrica*: incluye diversas ciudades con sus periferias respectivas y sus núcleos centrales de mayor o menor relevancia, pero siempre caracterizados por la acumulación de una serie de funciones que antes estaba reservadas al centro metropolitano único; evidentemente sub-



20. El Parque Internacional de Actividades de Sophia-Antipolis en la Costa Azul; localización en relación con los centros urbanos, las zonas de urbanización difusa y otros centros industriales y de investigación.

sisten relaciones jerárquicas, pero la complejidad de la estructura locacional y de los flujos es considerablemente mayor que en los esquemas estrictamente focalizados y especializados.

Los ejemplos clásicos de regiones urbanas europeas son el Rhur alemán, el Randstadt holandés o la Lombardía italiana. Éstas han sido calificadas (CAMPOS VENUTI, 1985) como metrópolis policéntricas regionales y se caracterizarían así: (...) con una población conjunta de tres o cuatro millones de habitantes, entre los cuales las relaciones metropolitanas –productivas, sociales y culturales– no son el producto de la continuidad espacial típica de las metrópolis tradicionales, sino de una contigüidad temporal nacida precisamente de una avanzada red de infraestructuras». Pero, para el caso italiano, el mismo Campos Venuti llama la atención sobre cómo se extiende el fenómeno a otras regiones, sobrepasando el tradicional triángulo industrial formado por Milán, Turín y Génova. Así, en los 70, se asiste a la localización de industrias medianas y pequeñas en ciudades asimismo pequeñas y medianas, sobre todo en las regiones de centro y el noreste del país: Veneto, Friuli, Emilia-Romaña, Toscana, Umbria, Lazio, Marches.

El resultado ha sido un decidido refuerzo del policentrismo urbano; frente a las grandes metrópolis se va perfilando un almacén urbano nacional, caracterizado por conjuntos regionales de ciudades que interactúan con fuerza entre sí. El conjunto de la Lombardía se configura como una enorme ciudad-región, «dentro de la cual cualquier lugar urbano se entiende como un fragmento, de forma parecida a lo que era un barrio en la estructura urbana tradicional» (C. MACCHI-CASSIA, 1991).

En España el caso de la Comunidad de Madrid es el de una ciudad-región que rebasa ya sus estrictos límites administrativos, alcanzando a ciudades como Toledo y Guadalajara; su intensa polarización por la ciudad central le otorga una estructura que podría calificarse como de área metropolitana extensa e, incipientemente, plurinuclear; en situación semejante se encuentran los entornos de ciudades como Barcelona, Valencia, Sevilla o Bilbao.

Si durante la década de los 70 la dispersión espacial de las actividades hizo pensar en un proceso permanente que llegó a calificarse de «contraurbanización», en los últimos años se observa una «nueva tendencia a la metropolización» (ASCHER, 1992) a escalas espaciales mucho más dilatadas que las que caracterizaron las áreas metropolitanas clásicas de los 50 y 60.

Las ciudades medias y pequeñas exteriores a una región urbana no pueden competir en facilidades de transporte (aeropuertos, TGV, ...), cantidad y especialización de los servicios, etc.; el crecimiento se vuelve a centrar en algunas grandes regiones urbanas, lo cual no quiere decir que su desarrollo sea homogéneo y equilibrado; incluso parecen acentuarse los fenómenos de fragmentación social y territorial, tanto entre regiones o ciudades ricas y pobres como al interior del espacio de las mismas metrópolis en crecimiento.

Diversos estudios (DEMATTEIS, 1991; HALL, 1989) han señalado cómo en la actualidad el espacio geográfico es totalmente dependiente del capital internacional y cómo conceptos clásicos, como los de «regiones naturales», «metrópolis regionales» o «metrópolis de equilibrio», han entrado en acelerada obsolescencia (como consecuencia lógica de la pérdida de relevancia de las economías centradas a nivel

local o regional y de las propias políticas económicas de los agentes institucionales regionales o nacionales).

Cada vez más las unidades espaciales significativas son las grandes Áreas Metropolitanas ligadas a las instancias de decisión económica-financiera internacionales y las regiones urbanas dependientes de aquéllas. En este sentido avanza P. Hall (1989) su definición de «regiones núcleo principales» como «centros globales de finanzas internacionales, control empresarial y producción e intercambio de información»; al lado de estas «ciudades mundiales» aparecen las «regiones núcleo de segundo nivel» y los ejes o zonas de «desconcentración», que se sitúan en torno o entre las grandes ciudades incluidas en los dos niveles superiores.

e) Transformación de los centros y recualificación relativa de las periferias

En el interior de los nuevos sistemas urbanos regionales las ciudades y sus entornos metropolitanos prosiguen su transformación.

Asistimos a una creciente difusión territorial de las economías de aglomeración, que se basa en una mayor y más homogénea accesibilidad física de los espacios metropolitanos a los servicios e infraestructuras de todo tipo que antes se concentraban en sus centros históricos. A la vez que se agudizan las deseconomías en éstos, sobre todo las relacionadas con la congestión del tráfico, la degradación del medio ambiente y los costes del suelo, la vivienda y el trabajo. Se refuerzan así las tendencias centrífugas que en algunos casos –en los centros de las ciudades americanas desde lue-

go— pueden llegar a poner en peligro la propia viabilidad económica de las viejas ciudades, que entran en la espiral de la degradación física, la crisis fiscal y la concentración de grupos de población marginada o empobrecida y de actividades más o menos residuales y decadentes. En algunos sectores de las grandes capitales europeas, incluyendo las españolas, estas consecuencias perversas son bien evidentes desde hace tiempo.

En todo caso las «ciudades centrales», los antiguos centros metropolitanos y hasta sus periferias inmediatas, dejan de crecer en términos demográficos, incluso pueden presentar pérdidas netas de población, mientras que las coronas metropolitanas, cada vez más extensas, mantienen el crecimiento, aunque generalmente a ritmos más lentos.

Con los puestos de trabajo en el sector manufacturero ocurre lo mismo, si cabe con mayor intensidad: se descentralizan a posiciones privilegiadas, aunque cada vez más distantes, de los territorios metropolitanos; incluso pueden llegar a abandonar éstos en favor de entornos urbanos más reducidos dentro de la misma región urbana (caso de no optar por traslados a otras regiones urbanas competitivas dentro o fuera de los límites del Estado).

Los centros urbanos se terciarizan, al tiempo que se van agudizando los fenómenos de «policentrismo», apoyados en ciudades pequeñas o medianas o incluso creando nuevas polaridades en espacios privilegiados dentro de las redes de movilidad regional-metropolitana. Los antiguos centros se especializan en las funciones más cualificadas —servicios financieros, servicios a las empresas, sedes representativas de las empresas y la administración, etc.—, mientras que los nuevos centros absorben las funciones más directamente re-

lacionadas con los servicios inmediatos a la población (comercio, ocio) o con funciones administrativas más o menos rutinarias. De esta manera las periferias van perdiendo su inicial carácter monofuncional (viviendas, escuelas y comercio de diario) y se hacen más complejas: más autónomas pero también más interdependientes respecto a la actividad metropolitana considerada en su conjunto.

Se está muy lejos en estas nuevas regiones urbanas de la utopía urbanística de la pequeña ciudad aislada y autónoma, aunque formando parte de un sistema urbano superior; las decisiones de localización residencial se adoptan no sólo, ni prioritariamente en gran número de casos, por la cercanía al trabajo sino por otras razones como: las oportunidades efectivas que permite el mercado de la vivienda, las preferencias por un medio ambiente de más calidad aunque esté más separado del trabajo, las relaciones históricas o afectivas de pertenencia, amistad, vínculos familiares, etc. De igual manera que el consumo de objetos o de ocio no se efectúa al pie de la vivienda sino en función de otros parámetros: estructura de los precios, modas, estímulos originados por la propaganda, novedad, etc. De esa manera los nuevos espacios urbanos presentan una estructura de desplazamientos, donde los clásicos movimientos radiales-pendulares centro-periferia se ven complementados por una malla cada vez más tupida de relaciones tangenciales o diagonales de mayor o menor longitud. En la base de todo ello, la movilidad que permiten las infraestructuras físicas y los medios mecánicos, en particular la generalización del automóvil.

f) *De la «ciudad mundial» a las metrópolis del tercer mundo*

Hasta ahora nos hemos estado refiriendo a las áreas metropolitanas y a las ciudades, grandes y medianas, del denominado mundo occidental. Hemos señalado la progresiva globalización de la economía internacional y los efectos de este proceso sobre la ciudad contemporánea que, entendida como conjunto estructurado de población, actividades e intereses, está en un permanente proceso de regresión, de pérdida de coherencia y de significado como entidad que goza de cierta autonomía. Lo mismo se puede afirmar de las regiones urbanas y, salvando las distancias, de los estados nacionales. Las causas se han ido señalando en páginas anteriores; resumiendo:

- Extrema movilidad del capital y progresiva eliminación de los controles político-administrativos que filtraban sus desplazamientos.
- Capacidad real de interconexión mundial de los mercados financieros y de las bolsas a través de las comunicaciones globales en tiempo real.
- Progresiva intercambiabilidad entre las múltiples posibilidades de localización a escala planetaria de las actividades productivas.
- Generalización de las economías externas de aglomeración a extensas regiones urbanas en los países industrializados y a numerosos enclaves en el resto del mundo.
- Predominio cada vez más acentuado de las redes de relaciones e intereses sectoriales (no localizados), frente a los conjuntos de intereses con una base territorial (lo-

calizados). El carácter estratégico de aquéllos se acentúa mientras que el de éstos se constriñe hacia comportamientos cada vez más defensivos y coyunturales.

En estas condiciones parece que sólo los centros metropolitanos de primer orden, las «ciudades globales» que Saskia Sassen (1991) ejemplifica en Nueva York, Londres y Tokio, pueden ser relativamente dueños de su destino: las ciudades globales funcionan hoy como «puestos de mando en la organización de la economía mundial; como lugares y mercados claves para los sectores predominantes de este período, las finanzas y los servicios especializados para empresas; y como centros para la producción de innovaciones en dichos sectores (...) cuanto mayor es la mundialización de la economía, mayor es la aglomeración de las funciones centrales en las ciudades globales». S. Sassen, siguiendo a Castells, establece una «estrecha relación entre el crecimiento de los mercados financieros y comerciales internacionales, la tendencia de las grandes empresas a concentrarse en grandes ciudades y el desarrollo de las infraestructuras de telecomunicación en dichas ciudades».

Al lado de estos grandes focos mundiales aparecen los subcentros regionales –a los que Hall denominaba «regiones núcleo de segundo nivel» –que cumplen funciones similares dentro de contextos espaciales más reducidos y siempre subeditados a la definición de las líneas estratégicas en las cabeceras de primer nivel. En un tercer escalón, las regiones urbanas o ciudades de desconcentración de las actividades productivas, progresivamente intercambiables y más numerosas; lo que necesariamente implica que los niveles de competitividad e incertidumbre sean elevados. El mejor

ejemplo lo ofrecen las viejas regiones industriales en declive en EE.UU. y Europa –el caso de Asturias o el País Vasco en España– frente a la competencia de nuevos espacios en ascenso: los estados del sur y el oeste en EE.UU., la costa mediterránea en Francia o el sureste inglés, el valle del Ebro o el Levante español.

Incluso algunos autores han relativizado la pretendida autonomía y firmeza de las «ciudades mundiales». Comentando la operación emprendida por el gobierno Thatcher en los *docklands* londinenses (antiguos almacenes portuarios), I. Samuels compara la «ciudad mundial» actual con la ciudad colonial de siglos pasados, donde «las *concesiones* son otorgadas a los poderes extranjeros y los enclaves creados para las actividades económicas libres de impuestos. A cambio, el estado anfitrión provee de mano de obra barata, así como la infraestructura física y el servicio policial». En este sentido la orgullosa imagen de la «ciudad mundial» vendría a significar una operación de alto maquillaje respecto de la radical incertidumbre que un sistema económico progresivamente desterritorializado produce en las comunidades urbanas. La suspensión de pagos del gigante inmobiliario Olympia and York (16.5.1992), el mayor propietario de suelo para oficinas en el complejo Canary Wharf de los *docklands*, podría resultar un símbolo de la situación.

Para terminar este capítulo dedicaremos unas pocas líneas a la ciudad del Tercer Mundo, la gran ausente de estas páginas. Actualmente algunas ciudades de América del Sur, África y Asia se encuentran entre las mayores del mundo: Río de Janeiro, México D.F., El Cairo, Bombay, Calcuta, etc. y desde luego con las tasas de crecimiento más elevadas.

Sin embargo, el proceso de crecimiento y sus causas tie-

nen poco que ver con las delineadas en páginas anteriores para las ciudades europeas y de América del Norte. Los inicios de su desarrollo hay que buscarlos en la desorganización de los sistemas tradicionales de cultivo y posesión de la tierra sufridos en la época colonial, que no han hecho más que continuarse en la era poscolonial. La emigración masiva a la ciudad no se ve acompañada por la creación de una base industrial y de una infraestructura física y de equipamientos sociales (vivienda, educación, sanidad) comparables con la acaecida en las metrópolis en los dos últimos siglos. En estas condiciones la ciudad se convierte en un refugio de la miseria, en lugar de destino de las muchedumbres desplazadas de sus medios originales. Si a esto se suma una tasa de natalidad muy elevada –consecuencia de la introducción de ciertas prácticas sanitarias mínimas como la vacunación, de la persistencia de patrones culturales clásicos y de una ausencia de mecanismos eficaces de previsión social–, tenemos diseñado el cuadro de un crecimiento rapidísimo.

En la ciudad del Tercer Mundo se superponen estructuras físicas muy diferentes, inmediatas las unas a las otras:

- La ciudad tradicional, antigua, con mayores o menores niveles de renovación, degradación y congestión, con sus diferentes sectores con cualificaciones muy diferenciadas en algunos casos.
- La ciudad colonial, habitualmente planificada y construida de acuerdo con estándares occidentales, y sus extensiones destinadas a las capas altas de la sociedad indígena poscolonial.

- Los nuevos suburbios, crecidos sobre todo en las últimas dos o tres décadas, a veces inmediatos a los otros sectores y siempre fruto de operaciones parcelatorias elementales, cuando no de simples ocupaciones del terreno, con bajísimos niveles de urbanización, construcción y equipamiento.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALONSO, William, «Madrid en la nueva Europa», *Alfoz*, nº 93, 1992, p. 77.
- ASCHER, F., «Las políticas urbanas en Francia de los años 70 a
- CAMPOS VENUTI, G., «Metrópolis policéntricas y desafío tecnológico», en *Metrópolis, territorio y crisis*, P. HALL y otros, Madrid, 1985, ps. 28, 35.
- CASTELLS, M., «Reestructuración económica, revolución tecnológica y nueva organización del territorio», en *Metrópolis, Territorio y Crisis*, Madrid, 1985, ps. 48-49.
- *The informational city*, London, 1989.
- DEMATTEIS, G., «La scomposizione metropolitana», *Quaderni di Lotus*, 15, Milano, 1991, p. 29.
- FRIEDMANN, John, «Planificación para el siglo XXI: el desafío del posmodernismo», mimeog, 1992, 16 ps.
- FRIEDMANN, J. y MILLER, J., «The urban field», *Journal of the American Institute of Planners*, XXXI, nº 4, Nov. 1965, ps. 312 y 319; está recogido en la antología editada por BERRY y HORTON *Geographic perspectives on urban systems*, 1970, ps. 54-61.

- HALL, P., «La planificación de una Europa de regiones», *Urbanismo*, 8, 1989, ps. 7-8.
- HARVEY, D. «I luoghi urbani all interno del 'villaggio globale': riflessione sulla condizione urbana del capitalismo del tardo Novecento», *Quaderni di Lotus*, 15, 1991, ps. 44-46.
- MACCHI CASSIA, C., «Milán. Problemas y perspectivas», en *Madrid Metrópoli*, Madrid, 1991, ps. 199-200.
- MAZZA, L., «Introduzione al Atlante Metropolitano», *Quaderni de Lotus*, 15, 1991, Milano, p. 9.
- SAMUELS, I., «Planificando Londres», en *Madrid Metrópolis*, 1991, p. 159.
- SASSEN, S., *The global city: New York, London, Tokyo*, Princeton Univ. Press, 1991. Un buen resumen por la misma autora aparece bajo el título «La ciudad global» en *Alfóz*, n^o 90, 1992, ps. 35-36.

4. La evolución de las ciudades españolas. El caso de Madrid como ejemplo significativo

El modelo de desarrollo español es muy atípico dentro del contexto europeo, correspondiendo a una situación intermedia entre los países de temprana industrialización (como Inglaterra, Francia, Países Bajos, Estados Unidos, etc.) y los países subdesarrollados. Como es sabido, en España la Revolución Industrial se retrasa notablemente, salvo en comarcas específicas de Cataluña y el País Vasco; el Antiguo Régimen sobrevive, con altibajos, hasta bien entrado el siglo XIX y el modelo de ciudad administrativa, de servicios, sin base industrial, y de residencia para las clases medias de profesionales liberales, permanece –con contadas excepciones– hasta mediados de nuestro siglo.

La evolución de la población española sigue un modelo de grandes ciclos (NADAL, 1966); a la depresión del XVII sigue el despegue del XVIII, que culmina con la crisis de finales de siglo y comienzos del XIX (Guerra de la Independencia, hambrunas, luchas intestinas, epidemias, etc.).

Cuadro nº 1
EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN ESPAÑOLA

Año	Habitantes (en miles)
1717	7.500
1768/69	9.308
1787	10.409
1797	10.541
1822	11.662
1833	11.963
1857	15.455
1877	16.622
1887	17.534
1897	18.108
1900	18.594
1920	21.303
1940	25.874
1960	30.431
1970	33.824

Fuente: J. Nadal (1966)

En el segundo tercio del XIX se asiste a un gran crecimiento cuantitativo de la población (extensión de los cultivos, fin de las epidemias, comienzo de las grandes políticas de obras públicas); sigue una etapa de redistribución a gran escala de la población (1860-1900), marcada por la reaparición del hambre (Andalucía, 1881-82) y las epidemias (cólera en 1885, etc.), las guerras internas (Tercera Guerra Carlista) y

coloniales (Cuba, Filipinas) y el comienzo de las grandes migraciones tanto hacia el exterior como internas; éstas se orientan desde el Sur y centro de la Península hacia el Norte en industrialización, cambiando así el signo que prevaleció en la centuria anterior.

El crecimiento es sostenido a lo largo de todo el siglo actual, con una aceleración importante en su tercer cuarto, que remite según nos acercamos a finales del siglo y a comportamientos demográficos similares a los del resto de los países desarrollados.

La contribución de la industrialización a este proceso es tardía; diversos autores (NADAL, 1966 y ARTOLA, 1974, entre otros) coinciden en situar los comienzos de la era industrial en algunas regiones de la Península en el período 1830-53, ligada sobre todo al desarrollo de los sectores textil en Cataluña y metalúrgico en el País Vasco y Asturias; la expansión del sector minero (sobre todo del hierro, cobre y plomo) a partir de 1839 y el desarrollo de la red ferroviaria nacional a partir de mediados de siglo, son factores estimulantes significativos. En el último tercio del siglo comienzan a despuntar las industrias químicas y de electricidad, también en Cataluña y Vizcaya.

Pero en la mayor parte del país no se produce una industrialización en sentido estricto hasta bien adelantado el siglo xx; autores como Bahamonde y Toro (1978) afirman taxativamente que «no podemos hablar de industrialización en el Madrid del siglo xix; Madrid deviene un centro industrial sólo a partir de 1969».

De hecho es a partir de la estabilización de 1959 y de los años de la planificación económica y comienzos del desarrollo industrial (década de los 60), cuando ámbitos y sectores

significativos del conjunto del país se incorporan francamente al perfil de las sociedades modernas de la Europa occidental.

Como se deduce de lo anterior, el proceso de concentración urbana en España es asimismo lento y tardío: no comienza a aparecer hasta el *xix* e incluso en este momento –y salvo lugares muy concretos– no se puede relacionar de manera directa y mecánica con la industrialización.

Cuadro nº 2
CONCENTRACIÓN DE LA POBLACIÓN
EN LAS CAPITALS DE PROVINCIA

Años	Población total (miles hab.) A	Población en capitales provincia (miles hab.) B	Relación B/A
1834	11.963	1.292	10'8
1877	17.534	2.367	13'5
1900	18.594	3.122	16'8
1970	33.824	12.091	35'7
1991	39.434	14.312	36'3

Fuente: H. Capel (1975) y Censo 1991

A lo largo del *xviii* se reanuda lentamente el crecimiento de las ciudades después de la crisis del *xvii*, interrumpido luego por los acontecimientos bélicos de principios del *xix*, para reemprenderse definitivamente a partir de 1814.

En todo caso, la población que vive en el conjunto de las capitales de provincia es inferior al 10 % al comenzar el siglo *xix* y no alcanza el millón de habitantes.

Se triplica a lo largo del xix, alcanzando 3'1 millones en 1900; pero todavía entonces no representa más que un muy modesto 16'8 % sobre el total nacional.

Entre 1900 y 1970 se cuadruplica esta cifra alcanzando los 12 millones, que ya representan más del 35 %; realmente la década de los 60 es la que inaugura la moderna sociedad urbana española.

El porcentaje sigue creciendo, aunque ligeramente, hasta nuestros días, en que alcanza un 36'3 %; sería mucho más elevado si se considerasen las Áreas Metropolitanas formadas en torno a las grandes capitales.

Capel (1975) razona que durante buena parte del xix y en extensas áreas del país, son dos las causas que explican la creciente concentración urbana, aparte del incipiente y fragmentario proceso de industrialización:

- En primer lugar la centralización administrativa motivada por la división del país en provincias (1833) y la subsiguiente creación de capitales provinciales, que supone la concentración de un buen número de servicios administrativos antes dispersos entre distintas poblaciones.
- En segundo término la crisis de las estructuras precapitalistas (artesanías, etc.), que provoca la decadencia de gran número de pequeñas localidades, a lo que se suma la desestructuración de las formas rurales tradicionales.

Ambos fenómenos ocasionaron fuertes corrientes migratorias hacia los principales centros urbanos y las incipientes regiones industrializadas del país.

Analizaremos con algún mayor grado de detalle el desarrollo y evolución de la ciudad de Madrid, como caso representativo de un crecimiento urbano basado, durante siglos, en la centralización política y administrativa como capital del Estado; sólo a partir de la segunda mitad de nuestro siglo empieza a despuntar como centro industrial y, más recientemente, como foco de servicios especializados.

Madrid era un enclave relativamente insignificante hasta que, a finales del *xvi*, Felipe II la elige como capital del reino; su población estimada en aquel momento no alcanzaba los 50 mil habitantes, por supuesto muy por debajo de las grandes ciudades históricas peninsulares: Sevilla, Barcelona, Valencia, Toledo, etc.

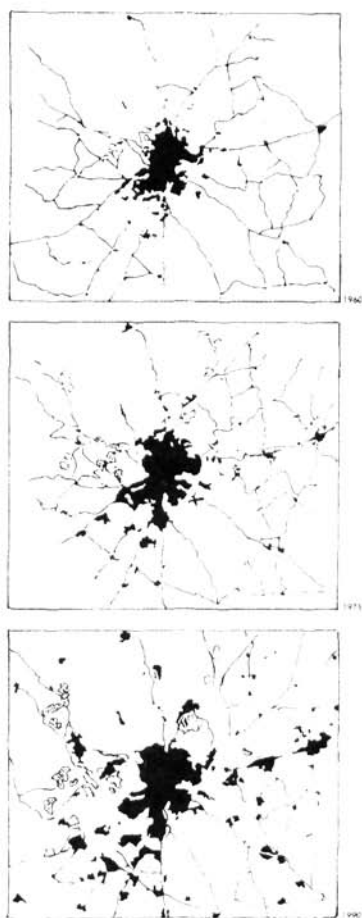
A partir de ahí comienza una etapa de crecimiento lento pero continuado: la población se triplica en dos siglos, lo que significa una tasa media anual (C.I.A.M.) del 1'20 %; a finales del *siglo xviii* es ya una ciudad importante con sus 167.000 almas; durante el *xix* se vuelve a triplicar, lo que supone un mantenimiento del ritmo de crecimiento del período anterior; en la primera mitad del *siglo xx*, en sólo 50 años, nuevamente se multiplica por tres, lo que supone una notable aceleración del ritmo de desarrollo demográfico, un 3'71 % de tasa media anual. En 1900 la ciudad ha superado la barrera mágica del medio millón y en 1950 rebasa el millón seiscientos mil habitantes.

Desde finales del *xix*, pero sobre todo en las primeras décadas del *xx*, es muy evidente que la ciudad ha rebasado sus límites municipales estrictos: de hecho la corona de pequeños municipios rurales que rodean al de Madrid pasa de sumar 36.000 habitantes en 1900 a casi un cuarto de millón cuarenta años después, lo que supone un ritmo conjunto de

Cuadro nº 3
DESARROLLO DEMOGRÁFICO DEL MUNICIPIO
DE MADRID Y DE SU CORONA

Año	Población municipio primitivo (miles hab.)	Población municipio ampliado a límites 1954 (miles hab.)	Población corona municipal	C.M.I.A. (límites 1954)
	(a)	(b)	(c = a-b)	
1083	4 (estimada)	-	-	
1546	24	-	-	(1797-1597)
1597	49	-	-	1'20 %
1797	167	-	-	
1845	207	-	-	(1900-1797)
1880	450	-	-	1'21 %
1900	540	576	36	
1920	751	848	97	(1950-1900)
1940	1.089	1.327	238	3'71 %
1950	(1.618)	1.645	(27)	(1970-1950)
1960		2.260	-	4'56 %
1970	-	3.146	-	(1981-1970)
1981	-	3.188	-	0'13 %
1991	-	2.910	-	(1991-1981)
				-0'87 %

Fuente: Elaboración propia a partir datos I.N.E. Población de hecho, Censos 1900 a 1991.



21. El Área Metropolitana de Madrid en 1960, 1975 y 1990; extensión de las zonas urbanizadas densas (en negro) y difusas (en gris).

crecimiento medio anual del 14 %, mucho más elevado que el del propio municipio central (ver cuadro nº 3).

Entre 1948 y 1954 se anexionan 13 municipios al de la capital, que ya conservará estos límites hasta nuestros días. El desarrollo urbano de la ciudad en esa primera mitad de siglo es continuo y compacto: el perímetro de la ciudad se extiende tentacularmente a través de los principales ejes radiales de comunicación, invadiendo los municipios inmediatos, pero los fenómenos de suburbanización extensiva son aún muy limitados; incluso los antiguos núcleos rurales, capitales de esa corona de municipios, siguen siendo entidades físicas perfectamente distinguibles y aún escasamente transformadas.

Entre 1950 y 1970 el municipio de Madrid, notablemente ensanchado a partir de 1954, como se ha apuntado, sigue creciendo aceleradamente: en 1970 ha rebasado los tres millones, alcanzando el dinamismo más alto de su historia, un 4'56 % anual; es la etapa de consolidación industrial de la ciudad y de creación de su entorno metropolitano y coincide con la culminación del ciclo de grandes emigraciones desde el campo a la ciudad, presente durante todo el siglo.

La evolución de la población en la Región de Madrid y el peso relativo de la provincia capital (cuadro nº 4), ofrecen datos bien significativos a este respecto. La región triplica su población total en lo que va de siglo, pero ésta se concentra cada vez más en la provincia de Madrid (su peso pasa de menos del 40 % a principios de siglo a más del 80 % en 1986); el resto de las provincias apenas alcanzan en 1986 la población total que tenían en 1900 y su peso apenas llega al 20 %; sólo en el último decenio los efectos de difusión del desarro-

llo parecen sobrepasar los límites provinciales e iniciarse un despunte, sobre todo en Toledo y Guadalajara.

Entre 1970 y 1991 el municipio de Madrid se estanca (años 70) para perder netamente población en los 80; se entra de lleno en el ciclo de descentralización de la industria y la residencia y de la terciarización del centro.

Cuadro nº 4
EVOLUCIÓN DEL ENTORNO REGIONAL*
Y CONCENTRACIÓN DE LA POBLACIÓN
EN LA PROVINCIA DE MADRID (miles hab.)

Año	Población total Región	Provincia de Madrid	% respecto Región	Entorno Region*	% respecto Región
1900	1.961	775	35'5	1.186	60'5
1940	3.023	1.580	52'3	1.443	47'7
1950	3.445	1.926	55'9	1.519	44'1
1960	4.061	2.606	64'2	1.455	35'8
1970	5.023	3.793	75'5	1.230	24'5
1981	5.880	4.727	80'4	1.153	19'6
1986	6.028	4.855	80'5	1.173	19'5

Fuente: Elaboración propia, datos Población de Hecho, I.N.E., Censos de 1900 en adelante.

* Suma de las 5 provincias limítrofes con la de Madrid: Ávila, Segovia, Guadalajara, Cuenca y Toledo.

La evolución del Área Metropolitana y del resto de la provincia son ya datos imprescindibles para comprender la evolución del nuevo sistema urbano (cuadro nº 5).

Cuadro nº 5
EVOLUCIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA
Y DEL ENTORNO PROVINCIAL (miles hab.)

Años	Población Provincial	A.M. Funcional*	Municipio de Madrid**	Corona Metropolitana Funcional***	Resto de la Provincia
1900	775 (100%)	628 81'0%	578 74'6%	50 6'4%	147 19'0%
1940	1.580	1.396 88'4%	1.327 84'0%	70 4'4%	184 11'6%
1950	1.926	1.728 89'7%	1.645 85'4%	83 4'3%	198 10'3%
1960	2.606	2.393 91'8%	2.260 86'7%	133 5'1%	213 8'2%
1970	3.793	3.564 94'0%	3.146 82'9%	418 11'1%	229 6'0%
1981	4.727	4.435 93'8%	3.188 67'4%	1.247 26'4%	292 6'2%
1991	4.936	4.576 92'7%	2.910 59'0%	1.666 33'7%	360 7'3%

Fuente: Elaboración propia en base a datos I.N.E., Censos de Población de 1900 en adelante.

* A.M. Funcional: conjunto de los municipios de MADRID y los 26 que lo rodean (los 22 definidos por el P.G.A.M.M. de 1963 más los de Alcalá de Henares, Móstoles, Fuenlabrada y Parla).

** Se consideran siempre los límites de 1954.

*** Corona Metropolitana Funcional: conjunto de los 26 municipios que rodean al de Madrid.

En realidad hasta la década de los 50 no «despega» la corona metropolitana, es decir, el conjunto de municipios que rodean al de Madrid ampliado a los límites de 1954; pero las décadas de desarrollo fuerte son los de los 60 y 70: entre 1960 y 1981 casi se multiplica por diez su población total, pasando de poco más de 130.000 a casi un millón y cuarto de habitantes (más del 26 % del total provincial); y en 1991 se superan los 1'6 millones, viviendo en estos municipios más de la tercera parte de la población de la Comunidad Autónoma de Madrid.

Así se alcanza en dicho año una población total en el Área Metropolitana superior a los 4'5 millones, pese a que en la ciudad central ya no viven más que apenas tres.

Este fenómeno de descentralización y dispersión del crecimiento alcanza en los últimos dos decenios al resto de la provincia exterior al A.M.; si su población ha estado prácticamente estabilizada en torno a los 200.000 habitantes hasta 1970 y ha ido cayendo progresivamente su peso relativo hasta el 6 %, en 1991 nos encontramos con un total de 360.000 personas y un significativo despunte de su importancia respecto al total provincial (7'3 %).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARTOLA, Miguel, *La burguesía revolucionaria (1808-1874)*. Madrid, 1974.
- BAHAMONDE, A. y TORO, J. *Burguesía, especulación y cuestión social en el Madrid del siglo XIX*. Madrid, 1978.
- CAPEL SÁEZ, Horacio, *Capitalismo y morfología urbana en España*. Barcelona, 1975.
- NADAL, Jaime, *La población española (siglos XVI a XX)*. Barcelona, 1986.

5. Características del espacio urbano en la ciudad contemporánea

5.1. La desaparición del espacio rural y la «ruralización» del espacio urbano

En la ciudad tradicional existe un espacio cuyas características se distinguen con nitidez del paisaje agrícola. El predominio de lo edificado frente a los espacios libres es contundente; éstos aparecen perfectamente geometrizados, definidos por las construcciones, simple recurso de acceso a éstas, de iluminación y ventilación imprescindible. La naturaleza es residual y se ciñe a elementos ornamentales (alineaciones de arbolado en las aceras) o a episodios particulares (plazas, jardines, parques urbanos). La densidad de población (en viviendas o en habitantes por hectárea) es elevada: de 100 a 400 viv./Ha., lo que significa por término medio entre 6 y 25 m² de terreno por habitante; de ahí la necesidad de las construcciones en altura, de la vivienda colectiva en sus diversas formas. Además ese espacio urbano edificado y denso es continuo, apenas presenta otras fisuras

que las que producen las calles y avenidas o determinados elementos geográficos o artificiales significativos: ríos, taludes pronunciados, vías de ferrocarril, cementerios, antiguas propiedades rústicas englobadas por el crecimiento.

Desde finales del *xix* y luego en las primeras décadas de nuestro siglo, empiezan a aparecer nuevas formas residenciales (los barrios de viviendas unifamiliares llamadas «ciudades jardín», los barrios de bloque abierto con espacios abiertos y ajardinados entre ellos), que suponen un nuevo equilibrio entre llenos/vacíos, entre construcción y vegetación; según avanza el siglo se multiplican los espacios libres, disminuyen las densidades (20 a 100 viv./Ha.; entre 25 y 125 m² de suelo por habitante), se flexibilizan y multiplican las formas en que arbolado y vegetación se integran en el medio urbano. El paisaje se hace más chato (en la ciudad jardín) o más contrastado (los grandes bloques en altura frente a los espacios que los rodean y separan entre sí). Pero todavía se dan unas características esenciales de urbanidad: la ciudad sigue siendo continua, el nuevo paisaje más verde (o más abierto a secas) se sigue diferenciando todavía con claridad del agrícola.

A partir de la segunda postguerra y hasta nuestros días se producen fenómenos masivos de descentralización de actividades y de creación de grandes redes de transporte público y privado que difuminan aquellos límites de la ciudad, afectando a periferias cada vez más amplias de ciertas características urbanas; nace el vocablo suburbanización. Las unidades básicas que conforman la nueva realidad son esencialmente las mismas que en la primera mitad del siglo: la ciudad jardín se transforma en urbanizaciones residenciales suburbanas de mayor o menor nivel de calidad y tamaño

de parcela; se multiplican las formas de los barrios o «polígonos» de bloque abierto; aparecen híbridos: agrupaciones de vivienda unifamiliar en hilera, bloques bajos rodeados de jardines comunitarios, etc.

Pero la transformación esencial consiste en que el espacio urbano, como globalidad, se fragmenta en multitud de piezas más o menos alejadas entre sí; se rompe la continuidad, característica básica de la urbe hasta entonces. Los fragmentos se agrupan en torno a pequeños núcleos de población preexistentes o cristalizan ex-novo en emplazamientos totalmente vírgenes. Ya no existe esa clara distinción paisajística y funcional entre ciudad –con sus distintos paisajes,



22. Fragmento de la periferia Este de Madrid antes de la construcción de la M-30.

épocas y estilos– y el campo. Éste, a su vez, se disgrega en fragmentos que, de manera azarosa, interponen separaciones mayores o menores entre las piezas urbanas. Y con frecuencia pierde su carácter primordial de base para las explotaciones agrícolas, hortelanas o forestales, para convertirse en baldíos semipermanentes o en depósito de detritus urbanos, cuya vocación básica parece ser la de esperar que a su vez les llegue el turno para convertirse en nuevos fragmentos de ciudad. En este sentido, y para extensas periferias de ciudades actuales, puede hablarse de la desaparición del campo como paisaje específico y también como ocupación principal, reducida a porcentajes ínfimos en las economías de los países avanzados; mientras que la ciudad paradójicamente se ruraliza, aunque se trate más de un fenómeno espacial y perceptivo que funcional.

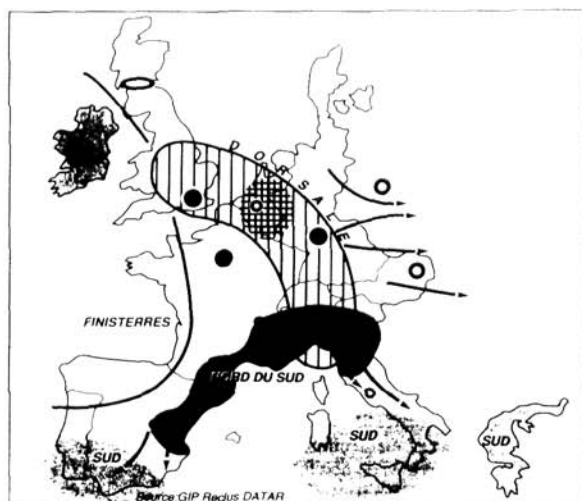
5.2. Formación de comarcas y «regiones urbanas» extensas

En el capítulo 3 nos hemos referido ya a este fenómeno en su vertiente estructural; describamos ahora brevemente sus componentes físicos.

La ampliación de los nuevos espacios urbanos descentralizados, que alcanzan radios entre 30 y 70 kms. e incluso más a lo largo de algunos ejes de comunicación privilegiados, supone la formación de redes urbanas cada vez más extensas y complejas, aunque siempre jerarquizadas. Estas Áreas Metropolitanas así ampliadas, auténticas comarcas urbanas, integran en su interior a otros núcleos de pobla-

ción, además de la ciudad central o foco metropolitano original:

- Antiguos pueblos agrícolas se convierten en pocos decenios en densas concentraciones de vivienda colectiva y en sus proximidades pueden aparecer extensas parcelaciones industriales.
- Pequeñas poblaciones cercanas caen en el área de influencia de la metrópoli y se diversifican y desarrollan rápidamente.
- Pueden aparecer ciudades de nuevo cuño, producto de un diseño y gestión centralizado y, habitualmente, de carácter público (*new towns*, *villes nouvelles*, etc.); con



23. Los grandes sistemas urbanos europeos en la actualidad.

pretensiones iniciales de autosuficiencia, acaban convirtiéndose en tejidos alternativos para la localización de actividades o familias.

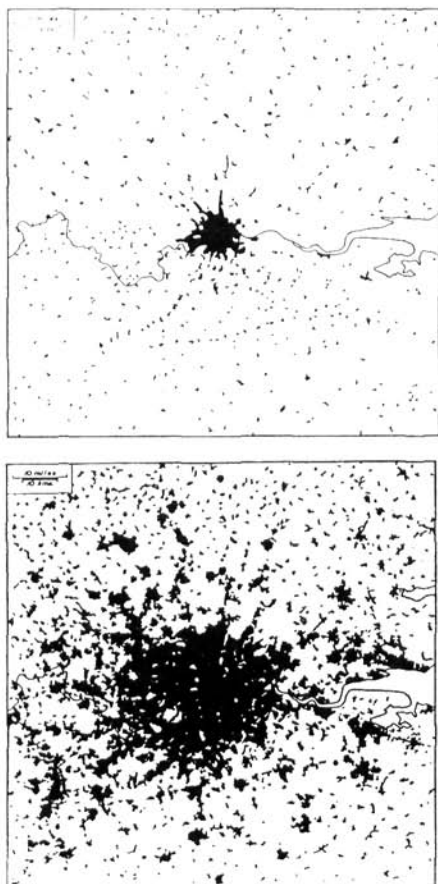
- Finalmente, acaban conformándose galaxias más o menos difusas, formadas por la suburbanización de baja densidad de actividades residenciales (vivienda unifamiliar), con sus correspondientes complementos y a láteres.

En algunos casos, la proximidad de ciudades importantes y dinámicas, cada una de las cuales ha creado su propia área de influencia, puede llegar a consolidar auténticas regiones urbanas o conurbaciones, reforzándose los fenómenos de policentrismo y haciéndose aún más complejas las relaciones espaciales y funcionales entre cada uno de sus nodos principales y secundarios.

5.3. Pérdida de forma y disolución de los límites

La ciudad tradicional, compacta y densa, claramente delimitada, tenía una forma precisa, reconocible, como atestiguan las numerosas vistas generales, representaciones perspectivas y perfiles urbanos que nos han llegado de ella.

La ciudad contemporánea extendida sobre vastos territorios, compuesta de fragmentos umbilicalmente relacionados entre sí por las redes arteriales, confundida con un campo que a su vez ha perdido sus connotaciones peculiares, carece de forma precisa y de límites definidos. Se entra en ella gradualmente y a gran velocidad; a distancia su representación



24. La mancha de la urbanización en el espacio metropolitano londinense en 1960; comparación con la situación a principios de siglo.

más fidedigna suele ser la nube tóxica que la envuelve durante el día y el resplandor amarillento-rojizo que la cubre de noche. Por su tamaño, complejidad y dispersión es casi imposible un conocimiento de conjunto, una comprensión clara de su estructura; nos limitamos a conocer el fragmento en el que se desarrolla nuestra vida cotidiana, los trayectos hacia nuestras ocupaciones habituales, determinados itinerarios generales que nos conducen a nuestras escapadas periódicas o estivales. Los sistemas de tránsito tanto privado (redes arteriales de autovías y autopistas urbanas) como público (sistemas de metro, ferrocarriles suburbanos, etc.), son de una complejidad tal que casi imposibilitan su uso si no se conocen algunas claves de su lógica, que siempre varían entre ciudad y ciudad. De ahí que los desplazamientos turísticos a otras ciudades limiten su radio de acción a los centros históricos, en los que la orientación todavía es posible con un elemental plano de la retícula de las calles, avenidas o plazas, facilitado por el reconocimiento de los hitos tradicionales (Catedral, Ayuntamiento, Plaza Mayor, gran bulevar comercial, etc.).

El paisaje de la ciudad contemporánea tiene evidentes relaciones con las formas de comunicación actuales: los «videoclips» compuestos por una abrumadora sucesión rapidísima de imágenes incoherentes entre sí o la propaganda subliminal de los brevísimos anuncios televisivos. Los fragmentos se agolpan ante las ventanillas del automóvil o del autobús en una ininterrumpida secuencia de imágenes similares, pero no idénticas, de fugaces reconocimientos truncados, de esquivas visiones panorámicas.

5.4. Mayor consumo de espacio y menores intensidades de uso

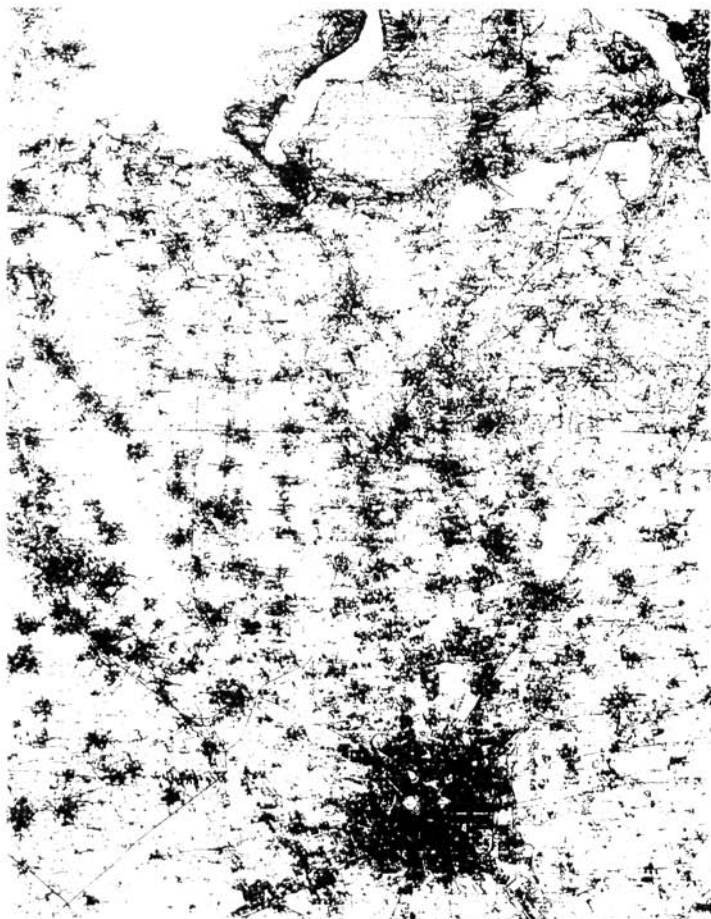
En algunas metrópolis contemporáneas se da la paradoja de que con poblaciones totales estables o incluso ligeramente decrecientes, se produce una incesante expansión del organismo urbano. El espacio físico se integra como componente esencial de consumo en unas sociedades en incesante carrera hacia cotas de «bienestar» (o derroche) siempre más elevadas. Los núcleos familiares disminuyen, se tienen menos hijos, la población envejece, ... pero cada vez se fagocita más territorio condimentado de mil maneras: en forma de viviendas unifamiliares, en parcelas con jardín que pueden oscilar entre los 250 y varios millares de m²; en forma de equipamientos públicos y privados, siempre más extensos y sofisticados, amparados por la doctrina de los estándares –que ha llegado a penetrar la propia legislación– con pretensiones de cientificidad en sus cuantificaciones de superficie por cabeza, imprescindible para tal o cual actividad (E.G.B. o campos de deporte); en forma de estructuras comerciales y de ocio horizontales y sólo accesibles mediante el vehículo privado, por lo que requieren gigantescas playas de aparcamiento en superficie para atender la demanda de las horas puntas; en forma de zonas destinadas a una actividad industrial, que cada vez requiere características ambientales más lujosas: los antiguos y cicateros polígonos industriales están siendo sustituidos por parques industriales, centros avanzados de diseño e investigación, etc.; incluso determinadas corporaciones huyen de los apretados centros de negocios en el corazón de la ciudad para instalarse en villas neopaladianas en idílicos paisajes al borde de masas de agua.

El reciente empeño de algunas ciudades españolas, avalado por administraciones de distinto signo político, de introducir el golf entre los hábitos de consumo deportivo del español medio, es un indicador diáfano de esta tendencia inflacionista en las demandas de suelo. Compárense las necesidades de espacio que requieren los juegos tradicionales con las que imponen tales importaciones extemporáneas (¿hay una demanda real o se trata más bien de operaciones de propaganda y cosmética del ocio?).

En la disminución de las densidades medias interviene como factor preponderante, además de las múltiples necesidades continuamente redimensionadas al alza, la propia fragmentación de la ciudad; al perderse la compacidad y continuidad del espacio urbano, al diluirse sus piezas en un medio sub-urbano/pseudo-agrícola, las distancias se agrandan y las densidades bajan. El nuevo espacio se conforma como una serie de condensaciones puntuales más o menos extensas y distanciadas entre sí, organizadas en torno a una red viaria capilar en su base y muy jerarquizada en sus extremos superiores.

Las utopías tecnológicas de las vanguardias de los años 20 o de los 60 (Archigram), no han conducido a una ciudad más densa, atractiva y eficaz, sino hacia un paisaje que todavía llamamos urbano y que sin embargo presenta unas densidades medias inferiores a las de los pueblos tradicionales en muchas zonas de las periferias metropolitanas (al menos en las que funcionan como referencia de las tendencias de los gustos y el mercado).

En las ciudades de Estados Unidos sólo las minorías étnicas (negros, hispanos), los parados, los marginales y reducidos grupos «snob» de clase media alta, se puede decir



25. Fragmento de la región urbana al norte de Milán en 1990.

que habitan algo reconocible todavía como «ciudad»; el resto se extiende por periferias suburbanas, donde las densidades pueden bajar fácilmente por debajo de las 10 viv./Ha. (más de 250 m² de suelo por persona).

5.5. La ciudad americana como modelo y como anticipación

Es un tópico y una realidad: la ciudad americana y sus características más llamativas (viviendas unifamiliares con jardín, suburbios frondosos, automóviles y autopistas, *strips* o avenidas comerciales con grandes aparcamientos, etc.) son la referencia permanente y predominante para las ciudades y los hábitos urbanos del resto del mundo. En primer lugar porque, junto con Inglaterra, se anticiparon en la formulación y creación del paisaje suburbano y en la conversión del automóvil en objeto de consumo básico y masivo. Sus autopistas urbanas también figuran entre las primeras realizadas en el mundo. Además, su formidable dominio de las industrias del espectáculo y la comunicación visual de masas (cine, telefilmes, etc.) introducen cotidianamente en centenares de millones de hogares imágenes que no son las habituales de la cotidianeidad de muchos europeos (y menos de asiáticos o africanos), pero que acaban integrando con fuerza el imaginario colectivo.

Y en esas imágenes el suburbio residencial representa siempre el refugio, la seguridad, la identidad; mientras que en las calles de la ciudad es donde ocurren la mayor parte de las innumerables escenas de violencia: persecuciones,

asesinatos, peleas. Porque la ciudad americana, lo que queda de ella, se ha convertido en el ghetto de la «otra» sociedad, lugar de residencia de los grupos sociales que no encarnan –no quieren o no pueden encarnar– el sueño americano; y, por tanto, lugar privilegiado de actuación de la policía, de las mafias, de los diferentes y violentos redentores o apóstoles del «fundamentalismo» anglosajón.

«Ciudad» se identifica, en el vocabulario filmico al uso, con suciedad, vicio, delincuencia, pobreza, inseguridad, extrañamiento. Tales arquetipos van impregnando capilarmente al conjunto de las sociedades occidentales, a las capas medias de un mundo cada vez más reducido y estandarizado culturalmente.

La ciudad americana se convierte así en modelo de referencia obligado en la determinación de valores y contravalores urbanos, en guía de iniciativas privadas y actuaciones públicas, en anticipación de un futuro que se percibe ya como potencial presente planetario.

En una reciente visión de la ciudad contemporánea norteamericana (J. L. MATEO, 1993) se describía así la conformación del modelo N.A.C. (*New American Cities*):

- Establecimiento de una red de movilidad homogénea, que posibilita una dispersión casi indefinida del área urbana.
- Destrucción del centro histórico como «momento sintéticamente unitario de la ciudad»; sobre sus restos se construye el centro de negocios sobre el fragmento más cualificado, abandonándose el resto a una progresiva degradación y marginalización.

- La aparición generalizada en el territorio de la periferia de nuevos centros, de mayor o menor tamaño y éxito, «que compiten entre sí y establecen un entramado inestable».

El resumen no es alentador, el modelo, se nos dice, «se basa en la movilidad individual como instrumento y en la amnesia como método». La ciudad se va configurando, con mínimas intervenciones voluntaristas, «desde los mecanismos cuasi-autónomos del mercado y de la especulación (...)».

La amnesia no se refiere sólo al proceso de transformación que sufre la ciudad; afecta, añade R. Sennett, a la propia consciencia de los ciudadanos; la segregación, la dispersión, ha alcanzado tales dimensiones que es prácticamente imposible ver a los «otros».

5.6. Especialización funcional y caracterización social del espacio

El espacio urbano nunca ha sido perfectamente homogéneo; siempre han existido determinadas especializaciones funcionales y sociales: calles o barrios de carácter aristocrático, ejes y plazas comerciales y cortesanías, barriadas residenciales más o menos mezcladas, arrabales extramuros, áreas conventuales, etc. La implantación de las técnicas de zonificación a comienzos de este siglo, corroboran y/o perfeccionan los modelos tendenciales de distribución de los usos y las formas edificatorias y, normalmente, a través de estas

últimas, de las clases sociales. Sin embargo, en las últimas décadas se produce una intensificación notable en la fragmentación del espacio y su caracterización sociológica y funcional.

Varias circunstancias, ya descritas en páginas anteriores, coadyuvan a esta evolución:

- La ampliación física del territorio urbano/metropolitano a la escala de una movilidad masiva y progresivamente privatizada (automóvil).
- La aplicación de los modelos de producción seriada y de las formas de gestión típicas de la gran promoción inmobiliaria (pública, privada o mixta) a los diferentes «objetos» edificados, sean barrios de vivienda unifamiliar o grandes «actuaciones unitarias» de vivienda colectiva, polígonos industriales o centros de servicios de la Administración, etc.
- La ruptura de la continuidad espacial acentúa y señala, en muchos casos con gran nitidez, las transiciones entre distintas actividades, tipologías edificatorias y grupos de renta.
- La aparición de ámbitos específicos con control absoluto de su espacio propio y restricción del acceso a grupos determinados de usuarios (propietarios, miembros de clubs o asociaciones, etc.); la antigua división general del espacio urbano entre público y privado –aquél siempre accesible– se convierte ahora en una división tripartita, al aparecer los espacios de uso comunitario, restringidos en su acceso y disfrute a grupos sociales concretos, normalmente marcados por un llamativo sesgo económico.

La resultante es la aparición de nuevos grandes agregados o «paquetes», que salpican los territorios metropolitanos con una plural especificidad de espacios de alguna manera tabú: difícil precisar su extensión, carácter y ambientes si no se pertenece al grupo de referencia, si no se posee la clave (la tarjeta magnética como contraseña) que permita la apertura de la barrera de turno. De manera que a las tradicionales instalaciones de uso restringido (áreas militares, servicios de defensa e inteligencia del Estado, depósitos de combustibles, etcétera), se añaden ahora: las grandes urbanizaciones «exclusivas» y excluyentes (normalmente de vivienda unifamiliar aislada), los clubes sociales o deportivos extensivos (campos de golf, clubes de campo, etc.), grandes espacios destinados a servicios urbanos descentralizados y específicos: mercados centrales de abastecimiento, centros de transporte y almacenaje de mercancías, estaciones de depuración integral de aguas o de tratamiento completo de basuras, etcétera.

El panorama descrito se completa con la agregación de otras grandes extensiones funcionalmente diferenciadas, en las que todavía el acceso es libre, como los conjuntos residenciales integrados de vivienda colectiva en sus distintas formas, los polígonos o parques industriales en sus diversas manifestaciones, los centros comerciales y parques de atracciones/consumo suburbanizados.

Incluso esta ola de especialización afecta a los antiguos centros urbanos densos y continuos; antiguos ámbitos de uso múltiple (residencial, comercial, oficinas, multitud de pequeños equipamientos) se tornan progresivamente unifuncionales:

- Sectores terciarizados en las áreas de calidad, progresivamente vaciados de población residente y de la miriada de usos complementarios con ésta.
- Áreas residenciales degradadas y marginalizadas en las zonas menos afortunadas; simétricamente, estas zonas se vacían de residentes autóctonos y se convierten en cobijo de inmigrantes, minorías étnicas y determinados sectores de la economía sumergida.

5.7. El papel de la movilidad en las nuevas regiones urbanas y la progresiva ineficacia de los sistemas de transporte colectivo

Un doble fenómeno contradictorio acontece en el terreno de la movilidad metropolitana. De una parte, el funcionamiento de un sistema cada vez más complejo, extenso y difuso, requiere mayores índices de movilidad; las distancias crecen, los espacios se hacen más especializados y muchos desplazamientos antes irrelevantes, como los que se hacían a pie a comprar alimentos en las tiendas de la barriada o a llevar los niños al colegio, ahora necesitan medios mecánicos progresivamente sofisticados para poder realizarse. Esa creciente demanda de movilidad sólo se puede satisfacer por medio de redes infraestructurales cada vez más extensas y tupidas (sobre todo las de carácter viario), acompañadas por la posesión y/o uso de artefactos mecánicos. Pero, por otra parte, los sistemas de transporte público colectivo (autobuses, metro, etc.) resultan cada vez más caros y menos eficaces en el nuevo medio físico de la metrópoli contempo-

ránea como resultado de la superposición de una serie de factores: la creciente inversión en infraestructuras fijas y el aumento de los costes de operación que suponen la progresiva dispersión, desdensificación y especialización del espacio; los peores niveles de servicio en términos de mayor lejanía entre las estaciones y los puntos iniciales o finales donde se genera la demanda, siempre en relación con la alternativa del vehículo privado; la competencia desleal que supone el que el tránsito automóvil privado no pague sino una pequeña parte de los costes reales que ocasiona, tales como construcción y mantenimiento de la infraestructura viaria, etc.

La alternativa que le queda al transporte público es siempre indeseable: o se somete a criterios de mercado y sube sus precios, disminuyendo a la vez su oferta (cierre de las líneas menos rentables, menor densidad de servicio, etc.), o resulta cada vez más deficitario y, por tanto, más dependiente de las políticas públicas de subsidiación de servicios (que tan mala prensa tienen en los últimos tiempos).

Esa evolución contradictoria se resuelve finalmente en una polarización de las posibilidades reales de movilidad de los distintos grupos sociales: a la vez que las clases medias y medias altas, la población profesional masculina y, en general, las personas motorizadas en sus distintas formas, gozan de la posibilidad de utilizar plenamente el nuevo espacio difuso y extenso de la metrópoli, los grupos sociales menos afluentes, los niños y adolescentes, la población femenina, los ancianos, los impedidos, se ven cada vez más confinados en sus respectivos «nichos» del espacio metropolitano: con menores niveles de servicio de los transportes colectivos y menor accesibilidad a ellos. En la ciudad central, la creciente fagocitación del espacio público (calles, plazas, aceras, etc.)



26. La red arterial del Área Metropolitana de Madrid: realizaciones y propuestas, 1990.

por el vehículo privado, aparcado o en movimiento, es la expresión de esa ecuación crecientemente desfavorable para los no motorizados.

Las series estadísticas confirman la progresiva disminución, en todas las grandes ciudades y áreas metropolitanas, de los viajes realizados en transporte público y a pie en relación con el total de los que tienen lugar a diario. Esto ocurre en todos los trayectos, excepto en algunos itinerarios cortos y muy congestionados de las ciudades interiores, especialmente en los desplazamientos tangenciales, los que se realizan en las periferias.

Otra consecuencia inmediata es el rapidísimo incremento de las distancias medias recorridas en cada viaje; la dilatación del espacio urbano, la dispersión de las funciones motivada por una especialización cada vez mayor de aquél, la escasa correspondencia entre lugares de residencia, de trabajo, compras y ocio, son los motivos principales que explican esta evolución de importantes repercusiones económicas y ecológicas.

5.8. La transformación del concepto y de la realidad de «espacio público»

El espacio público por excelencia es la calle y la plaza; también los bulevares, las avenidas, los jardines y parques urbanos. Las características esenciales que lo definen son:

- El carácter plurifuncional: los espacios públicos sirven para circular, para caminar; dan acceso a viviendas, co-

mercios y equipamientos; en ellos se aparcan los vehículos, se detienen las personas, se pasea, se conversa, se observa, se entablan relaciones, se cierran negocios, se celebran fiestas, manifestaciones o desfiles, etc.

- La continuidad o carácter sistémico: el conjunto de los espacios públicos de una ciudad forman una red continua, una malla que puede presentar singularidades o diferencias entre sector y sector, pero que goza siempre de un carácter abierto y conexo.
- La libertad y gratuidad en su uso por el conjunto de los ciudadanos, sin restricción alguna motivada por razones económicas, culturales o étnicas. El espacio público configura y concreta ese «aire de libertad» que constituye históricamente la esencia de la ciudad.
- En los sectores centrales de la ciudad, el espacio público participa, además, de unas especiales características que le confieren su intensidad de uso: abigarramiento, variedad y anonimato. De hecho, el carácter cosmopolita de que gozan el centro de las grandes ciudades, obedece a esta libertad adicional que supone el superar unos umbrales mínimos de densidad de uso y variedad de usuarios.

En la metrópoli contemporánea se están modificando algunos de estos parámetros y, junto con ellos, la esencia misma del espacio público. En términos generales se podría decir que los espacios públicos se especializan, se fragmentan, implican determinadas restricciones de uso y, en suma, corren el riesgo de –en su inmensidad– hacerse más pueblerinos y menos tolerantes.

La fragmentación del propio medio urbano implica, ne-

cesariamente, determinadas discontinuidades en el espacio público. Estos hiatos los salvan las grandes infraestructuras de comunicación intrametropolitana (autovías, redes ferroviarias suburbanas, etc.), que también son espacio público, pero de un carácter y calidad muy determinada. En primer lugar son eminentemente unifuncionales: su función se reduce a circular a través de un medio mecánico (automóvil, autobús, etc.). Se pierde la inmediatez de la relación con los objetos y las personas, en ellos es casi imposible detenerse, su empleo exige una cierta preparación anticipada (itinerarios, giros, accesos y salidas, etc.). En segundo lugar, su empleo ya no es absolutamente libre: está condicionado a la



27. Brasília, arquetipo de espacio urbano vanguardista.

utilización de un vehículo y una velocidad mínima elevada (50, 60 ó más kms/h, salvo atascos, única circunstancia en que, paradójicamente, perdiendo su función inicial, se pueden recuperar determinadas experiencias del medio urbano clásico, entre otras la posibilidad de conversar de persona a persona). De esta manera, la red de espacios públicos se subdivide en un conjunto de mallas de mayor o menor tamaño, que corresponden a los distintos fragmentos del conglomerado metropolitano. Éstas se relacionan entre sí a través de los cordones umbilicales que constituyen las autopistas y las autovías urbanas, que las podríamos definir a su vez como «sistema específico de espacios públicos con características de uso limitadas».

Además de lo anterior se aprecia una tendencia general hacia la especialización (empobrecimiento funcional) de los diferentes espacios públicos que constituyen el entramado urbano/metropolitano, consecuencia directa de la propia especialización funcional del espacio que describíamos en un apartado anterior. Se tiende a asignar una función predominante –a veces excluyente– a cada fragmento o componente de la red de espacios públicos.

Así como la autovía sólo sirve para la circulación motorizada, la avenida que conduce a una zona residencial densa se poblará de lugares de consumo especializado, mientras la trama urbana propiamente dicha de aquélla se relegará al acceso a las viviendas y el aparcamiento de residentes.

Quizá sean más grave los atisbos –a veces ya muy concretos– de restricción en el uso de determinados espacios públicos. Aparece ese tercer concepto de «espacios de uso comunitario restringido» que describíamos más arriba; los nuevos centros comerciales integrados –teóricamente de li-

bre acceso—, pueden implicar restricciones en su uso: en primer lugar su localización en el territorio, normalmente ligada al empleo del automóvil privado, además de su propia especialización compulsiva, mientras que una calle comercial clásica ofrece notables diferencias de ritmo, diseño y hábitos de compra en relación con los nuevos lugares especializados; en tercer lugar se pueden establecer determinados «filtros» en relación con grupos sociales precarizados o no deseados.

Finalmente, el conjunto de factores aludidos entraña una componente de homogeneización social, cultural, económica de los distintos grupos de usuarios de cada espacio público. Así, el supermercado y centro comercial «X» se especializarán en jóvenes parejas con hijos de clase media, la discoteca y complejo de ocio «Y» en jóvenes de clase obrera, posibles consumidores de droga y rock duro, etc., etc. El espacio urbano se «tribaliza», cada uno de sus fragmentos se caracteriza cada vez más por un uso restringido a una función, un horario determinado, unos grupos sociales bastante definidos, incluso unos gustos culturales o unas adscripciones políticas previsibles.

En los últimos años distintos observadores han señalado esta progresiva transformación/reducción de los espacios públicos. Se subraya (MATEO, 1993) su alejamiento del plano del suelo, su conversión en espacio subterráneo o aéreo, en todo caso su carácter de «espacio interior, artificial, acondicionado y protegido policialmente». En su descripción de los edificios altos multiuso, las nuevas torres que agrupan oficinas, residencia, comercio, aparcamiento, etc., Abalos y Herreros (1992) señalaban su capacidad de llegar a prescindir de la ciudad, pues en sí mismos encarnan la idea de la

centralidad y la transportan allí donde se edifican, aunque sea en la periferia suburbana. Esa versatilidad locacional supone una «progresiva destrucción del concepto tradicional de espacio público (...) El espacio exterior deja de cumplir sus funciones urbanas tradicionales, transformándose en vacío, lugar sin cualidad, destinado exclusivamente a la movilidad. El espacio público queda fagocitado en el *mixed-use*, entendido cada vez con más precisión como un lugar de naturaleza estrictamente comercial (...) El espacio público, antes espacio exterior, escenario civil en relación directa con los edificios, es ahora una estructura espacial, estrechamente ligada a los intercambios comerciales y a la movilidad (...)». M. Rustin (1991) ha insistido igualmente sobre el carácter casi estrictamente comercial de los nuevos espacios públicos, lo que confirma la descripción que de algunos de los más significativos hace P. Hall (1991): Quincy Market en Boston, Inner Harbour en Baltimore, South St. Seaport en Nueva York, Central Mill District en Lowell, etc. Su propia denominación colectiva como áreas de *leisure shopping* (compras de ocio) o *festival market places* (mercados-festival), son aclaratorias de su significado. Rustin señala además el carácter no completamente público, «público a medias», de muchos de tales nuevos espacios comerciales.

P.L. Nicolín (1992) achaca las crisis de representación y de representatividad que sufre la metrópolis contemporánea a la «desaparición del monumento y del espacio público como referentes para la organización espacial». Finalmente, J. Echevarría (1992) da un paso más allá y no duda en afirmar que la televisión ha sustituido al ágora, a la plaza pública como lugar de reunión, de información, de consumo del tiempo libre; el espacio público ha desaparecido en esa iró-

nica visión que hace de la metrópolis contemporánea, bautizada como «telepolis», ciudad «desterritorializada» por an-tonomasia, que carece de perspectiva visual reconocible o de «geografía urbana dibujable sobre plano».

5.9. La transformación del concepto de lo «urbano»

El mismo concepto de lo «urbano» –la esencia de la ciudad como forma de vida– está sometido a una importante transformación; las grandes ciudades se han caracterizado siempre, y todavía se caracterizan, por ser lugares densos y heterogéneos, donde la superposición de actividades, culturas e intereses origina un ambiente especial, señalado en buena medida por la libertad de iniciativas y comportamientos y la tolerancia hacia distintos credos, ideologías y preferencias, en el marco de un conjunto de reglas precisas y limitadas. Frente a los rígidos patrones de conducta de las sociedades rurales y de los pueblos y ciudades pequeñas, donde el conformismo o la hipocresía son las normas básicas que modelan actitudes y comportamientos, la ciudad ha sido siempre el reino de la libertad, garantizada, en buena medida, por la relajación de los controles sociales que supone el anonimato, posible gracias a la influencia combinada del tamaño, la densidad y la heterogeneidad.

La creciente fragmentación del espacio y la homogeneización dentro de cada fragmento ponen en peligro algunas características básicas del modelo clásico; a la vez que se difuminan los perfiles de los mundos urbano y rural, que

este último se ve absorbido cada vez más por el primero, también le contamina con algunas de sus connotaciones tradicionales. Se podría decir que una concepción debilitada de lo urbano, una «post-urbanidad», empieza a perfilarse como marco de vida de sectores crecientes de la sociedad. La distinción entre campo y ciudad no se supera en favor del segundo término, más bien de una síntesis edulcorada que ha dado en llamarse –significativamente– «aldea global» o «pastoralismo moderno» (P. ROWE, 1991).

Se revitalizan todos los tópicos que los clásicos de la sociología urbana de nuestro siglo habían utilizado para describir los peligros sin cuento de las grandes ciudades: la metrópolis que ahoga a sus habitantes en un inmenso engranaje que «no deja espacio para ninguna forma de vida personal» (SIMMEL, 1903); el espíritu de competición, el aislamiento y la soledad como componentes esenciales de la forma de vida urbana (L. WORTH, 1938), la gran ciudad como cáncer capaz de atacar la estructura social y amenazar incluso su vitalidad como organismo (M.G. WHITE y L. WHITE, 1962); particularmente corrosiva, como recuerda P. Hall (1991), fue la apasionada crítica de L. Mumford, expresada en su «*The culture of cities*» (1938), contra la megalópolis. Crítica que en EE.UU. caía sobre territorio abonado, como señala P. Rowe (1992) al citar al propio Thomas Jefferson como el precedente más calificado de la «perspectiva pastoral», resumida en el «interés por la vida rural y por las virtudes morales y la nobleza sencilla de la vida primitiva», en sus exhortaciones a abandonar los modos de vida de la ciudad y a convertirse en «nobles campesinos» y en «cultivadores de la tierra» (Washington, 1854).

Se trata de la vieja ideología de la vuelta a la Naturaleza predicada por los organicismos, que preconizan la vuelta al «calmo calor de las comunidades naturales, donde se está entre iguales, liberados de la política y de la libertad, libres solamente de comportarse de acuerdo con nuestra supuesta naturaleza cultural, preservada en los ghettos de la transparencia cotidiana por la autovigilancia de la policía de las familias o de los barrios y por la delación mutua» (P. ALLARD, 1980).

En una versión moderna, B. Bogdanovic (1992) interpretaba hace poco tiempo la destrucción de las ciudades de Bosnia-Herzegovina en clave de venganza ritual contra los vicios que anidan en la ciudad, en defensa de «imperativos nobles» y de la «alta moralidad».

Los modernos conglomerados metropolitanos siguen siendo aglomeraciones millonarias en sus cifras globales de población; sin embargo, la fragmentación del tejido urbano y el descenso generalizado de la densidad, hace de ellos una realidad distinta, en cierta manera más parecida a una nebulosa de pueblos, comunidades específicas y pequeñas ciudades muy cercanas entre sí y estrechamente interrelacionadas por el viario, los desplazamientos al trabajo, etc.

La tendencia a la homogeneidad funcional, económica, social y étnica de cada fragmento supone formas de vida y modelos de comportamiento también más sometidos a control, al menos en el ámbito concreto de las actividades que se desarrollan en cada uno. Menos adiestrados en la práctica cotidiana de la convivencia entre grupos y personas de edades, niveles de renta, gustos y estilos de vida diferentes; menos aptos, por tanto para la tolerancia, como brillantemente han subrayado en múltiples ocasiones los estudiosos de la

ciudad americana, desde L. Mumford hasta J. Jacobs, H. Whyte y R. Sennett.

Los nuevos suburbios residenciales, estrictamente acotados hacia el exterior, volcados en una minúscula vida comunitaria en la que se comparten estilos de vida muy similares, tipologías residenciales idénticas, vecindades y colegios, piscinas y pistas de tenis, son el embrión de una fragmentación social más drástica que las conocidas hasta ahora, que puede arrojar un casi total desconocimiento (por lejanía, desprecio, barreras físicas, etc.), con respecto a otras zonas de la ciudad y a otras formas de vida.

El relativamente intenso control de comportamientos y experiencias vitales, las nuevas formas de represión comunitaria no institucionalizada, pueden estar en la base de los nuevos perfiles de puritanismo, intolerancia y xenofobia, que apuntan en todas las sociedades occidentales, capitaneadas tristemente por las que ostentan niveles de vida más elevados.

5.10. Ciudad y sociedad dual

La economía contemporánea, tanto a nivel internacional como al nivel interior de cada país, parece producir, con intensidad notable, dos tipos de funcionamiento de muy diverso carácter. El sector formal o emergido funciona dentro de las normas y reglamentaciones de todo tipo establecidas, sus empresas tienen sedes fijas y actividades conocidas, realizan contratos laborales dentro de los regímenes correspondientes, mantienen relaciones regulares con las distintas administraciones (municipal, fiscal, etc.); el sector informal o

sumergido funciona total o parcialmente al margen, produce y distribuye más o menos clandestinamente, mantiene relaciones de trabajo irregulares, no paga impuestos, etc. La importancia relativa de cada tipo de economía varía de país a país y, en términos generales, se puede establecer una correlación positiva entre nivel de desarrollo y formalización económica/laboral/fiscal; no obstante en todos los países persisten sectores no integrados que habitualmente se refugian en fragmentos determinados de la ciudad: en los sectores más degradados de los centros históricos y en las periferias menos cualificadas y de desarrollo urbanístico más irregular.

La ciudad fragmentada genera sus propios lugares donde el factor distintivo es, precisamente, ese carácter de precariedad, de marginalidad, no sólo de la población que en ellos reside sino también de las propias actividades económicas y laborales que cobijan.

La orgullosa sociedad que hace alarde de haber superado las «luchas de clase» a través de mecanismos de integración político/económica, presenta, sin embargo, una no siempre clara línea de fractura entre sus sectores formal e informal, entre las actividades sometidas a reglas y controles y las que se refugian en las fisuras y oquedades del sistema. Surge el tema de la dualidad –social, económica, política– entre los grupos urbanos que forman parte de un *continuum* en el que las líneas de desplazamiento (ascenso social) están establecidas y, en teoría, abiertas a todos y los grupos marginales, exteriores a todo ese proceso, relegados debido a una serie de razones no siempre explícitas (edad, nivel educativo, etnia, etc.). La ciudad contemporánea refleja esa dualidad dentro de su fragmentación. En algunas de sus piezas

clásicas encuentran refugio niveles considerables de heterogeneidad, marginación e informalidad. Ejemplos claros los encontramos en la ciudad norteamericana, donde sectores amplísimos del *downtown* (centro urbano) se convierten en auténticos ghettos étnicos y socioeconómicos y en las antiguas ciudades coloniales del Tercer Mundo, donde la fisura se establece de forma inversa: la antigua ciudad colonial y sus extensiones planificadas constituyen recintos de relativo bienestar y desarrollo económico, mientras que amplísimas periferias de crecimiento espontáneo, habitualmente ilegal en términos urbanísticos, acogen a la paupérrima masa de inmigrantes nativos recientes.

Las ciudades europeas no presentan todavía una escisión tan marcada, pero indudablemente existen fenómenos que apuntan en dicha dirección y que se manifiestan espacialmente en la creciente degradación y abandono de ciertas áreas centrales y/o en la existencia de algunas periferias (no necesariamente ilegales ni procedentes de procesos de autoconstrucción), en los que se refugian los niveles de renta más bajos, altísimos índices de desempleo, sobre todo juvenil, y donde florecen, en consecuencia, las diversas formas de la economía sumergida cuando no de la delincuencia más o menos organizada. La parte de la sociedad marginalizada en las democracias occidentales es todavía una minoría (más amplia en EE.UU., desde luego), pero la incapacidad progresiva de los mecanismos de integración y de redistribución de renta (motivada por las políticas económicas restrictivas neoliberales y por el creciente desmantelamiento del «welfare state»), suponen una indudable amenaza para la propia supervivencia pacífica de tales democracias.

Es muy gráfica la descripción que hace Castells en su reciente estudio sobre el auge de la Ciudad Dual (1991) entre «el cielo metropolitano y el infierno de la ciudad interior», que refleja la distinción, básica en el mundo anglosajón, entre el suburbio residencial y la ciudad densa; aunque en esta última también pueden aparecer notables diferencias, como él mismo recuerda (1985) en el caso de Nueva York, donde se pueden encontrar zonas de deterioro y destrucción masiva (vg., el South Bronx) y zonas de espectacular desarrollo económico y renovación física (Manhattan).

Es interesante su conceptualización de la Ciudad Dual como «estructura socioespacial formada por dos sistemas (internamente estratificados), uno de ellos relacionado con el polo dinámico de crecimiento y generación de renta, mientras que el otro concentra la mano de obra degradada en espacios e instituciones que no ofrecen posibilidades de movilidad ascendente en la escala social y que inducen a la formación de subculturas de supervivencia y abandono».

Ascher (1992), entre otros, prefiere relativizar de alguna manera el fenómeno de la dualidad y referirse a un sistema ternario, que integraría a los estratos altos de la sociedad, los marginados y pobres y, finalmente, las amplísimas capas intermedias cuyo destino se presenta más o menos incierto entre las crecientes dificultades para mantener su status y los visibles riesgos de un gradual empobrecimiento.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABALOS, I. y HERREROS, J., «Híbridos», *Arquitectura* nº 290, 1992, p. 74.
- ALLARD, P., «Le devoir de liberte», *Le Monde Diplomatique*, febrero 1980, p. 28.
- ASCHER, F., «Las políticas urbanas en Francia de los años 70 a los 90», *Estudios Territoriales*, nº 39, 1992, p. 174.
- BOGDANOVIC, B., «La destrucción ritual de las ciudades», *El País*, 23 mayo 1992.
- CASTELLS, M., «El auge de la Ciudad Dual: teoría social y tendencias sociales», *Alfoz*, nº 80, 1991, ps. 90-94.
- «Reestructuración económica, revolución tecnológica y nueva organización del espacio», en P. HALL y otros, *Metropolis, territorio y crisis*, Madrid, 1985, p. 44.
- ECHEVARRÍA, J., «Telepolis», *Claves*, nº 28, 1992, p. 18.
- HALL, P., «Anonimia e identità nella supermetropoli», *Quaderni di Lotus*, 15, 1991, ps. 22-23.
- JACOBS, J., *Muerte y vida de las grandes ciudades*, Barcelona, 1967.
- MATEO, J.L., «El crecimiento de las ciudades: el modelo N.A.C.», *Arquitectura* nº 295, 1993, ps. 26, 27 y 28.
- MUMFORD, L., *The culture of Cities*, New York, 1938.
- NICOLIN, P.L., «Periferia, metropoli, erranza», *UR*, nº 9-10, 1992, ps. 10-11.
- ROWE, P., *Making a Middle Landscape*, Cambridge, Mass., 1991; véase un interesante resumen en «Poetics of an American Middle Landscape», *UR*, nº 9-10, 1992, p. 15.
- RUSTIN, M., «Per chi sono gli spazi pubblici?», *Quaderni di Lotus*, 15, 1991, ps. 55-56.

- SENNETT, R., «La coscienza dell'occhio», *Quaderni di Lotus*, 15, Milano, 1991, ps. 78-79.
- *Vida urbana e identidad personal*, Barcelona, 1975.
- SIMMEL, G., «The metropolis and Mental Life», en P.K. HATT y A.J. REISS «*Cities and Society: the Revised Reader in Urban Sociology*», New York, 1957, p. 644.
- WHITE, M.G. y WHITE, L. *The intelectual versus the City: from Thomas Jefferson to Frank Lloyd Wright*, Cambridge, Mass., 1962.
- WHYTE, W.H., *El hombre organización*, Fondo de Cultura Económica, México, 1961.
- WORTH, L., «Urbanism as a way of life», en P.K. HATT y A.J. REISS, 1957.

6. Respuestas y limitaciones del planeamiento urbano contemporáneo

Desde la segunda posguerra el planeamiento urbanístico europeo ha tratado de responder a los problemas planteados por los nuevos desarrollos económicos, tecnológicos y sociales, de encauzar y dirigir las tendencias que se delineaban en la realidad de las transformaciones urbanas y territoriales en curso. La tarea era, y es, urgente; las limitaciones y condicionantes con que se había de tropezar, de envergadura.

Así como la arquitectura se distingue esencialmente de las demás artes por su carácter pragmático y utilitario, por ser –antes que belleza– necesidad primordial para alojar las vidas y actividades de los hombres, el urbanismo pretende ordenar el conjunto de esas actividades y residencias, dar una coherencia espacial-racional al complejísimo conjunto de necesidades, intereses y pasiones que constituyen la ciudad. Por esto, las propuestas que realiza el urbanismo no

son nunca autónomas; siempre reconducen, en términos técnico-instrumentales, determinadas opciones y opiniones presentes en el cuerpo social. Ya lo veíamos en la primera parte de este libro: la ciudad-jardín nace como reacción a las condiciones de la ciudad industrial de la segunda mitad del siglo pasado; el modelo planetario no hace más que generalizar dicha solución. De la misma manera, los principios básicos que inspiran a los arquitectos del Movimiento Moderno, y que llevan a la redacción de la Carta de Atenas, no dejan de ser una transposición al campo de la ciudad de los métodos de organización racional del trabajo, iluminados por la ya larga tradición del higienismo y el reformismo social europeos.

El nuevo espacio urbano fragmentado y disperso que hemos descrito en el capítulo anterior, no es ni una exclusiva invención de los urbanistas ni tampoco algo que ocurra totalmente en contra de sus teorías y prácticas profesionales. Hay una íntima interrelación, como no podía por menos de ocurrir, entre teorías e ideologías urbanísticas, características e intereses del sistema político y económico, preferencias y gustos sociales mayoritarios y de clase.

Castells (1991) afirmaba hace poco que «la reacción contra la condición urbana [actual] es una crítica a la condición humana que estamos construyendo». El sentido profundo de esta afirmación –como él mismo subrayaba– es el carácter paradójico de este descontento. Porque, en muchos aspectos, la realidad urbana de las ciudades europeas y españolas actuales no es peor, antes al contrario, que la de hace 30 ó 50 años. Los estándares cuantitativos de bienestar y calidad ambiental se han incrementado sin duda alguna: superficie de parques y zonas deportivas, calidad y equipamiento de

la vivienda, extensión y nivel de las enseñanzas y demás servicios públicos, etc. Los aspectos cualitativos y las apreciaciones subjetivas son los responsables de esa percepción: la inquietud difusa, el aislamiento, el desconocimiento de otras realidades cuya existencia se intuye y teme, el empobrecimiento de muchas experiencias vitales cotidianas en ese nuevo medio urbano homogéneo y segregado, aunque de gran calidad visual en muchos casos, que se está construyendo.

A continuación vamos a exponer brevemente algunas de las implicaciones del planeamiento en la construcción del nuevo espacio urbano; sus grandes principios, contraimagen de las limitaciones con que encara la realidad; los criterios de organización física del espacio y de su relación con la organización social y económica subyacentes en la sociedad; sus limitaciones y posibles ámbitos de aplicación como instrumento de racionalización del espacio urbano.

6.1. Los «grandes principios» en que se basa el planeamiento urbanístico contemporáneo

a) *Principio de globalidad de la intervención urbanística o pretensión de ordenación integral del territorio*

Ya vimos más arriba cómo la urbanística ha ido ampliando progresivamente su ámbito de intervención: desde la ciudad existente a sus extensiones, desde éstas al espacio rural circundante, de éste a la región y desde aquí al territorio de la nación o el Estado en su conjunto. Esta dilatación del cam-

po de intervención profesional no se plantea de manera arbitraria, sino como respuesta a la acelerada extensión de la ciudad y las actividades urbanas al territorio circundante, posible gracias a la rápida evolución de las tecnologías de transporte, comunicación, obras públicas, producción, etc.

Puesto que el espacio se contrae, las ciudades se acercan y las actividades puramente rurales se convierten en marginales, no es de extrañar que la urbanística reclame el conjunto del territorio como campo propio de intervención.

De hecho, a partir de 1945, las legislaciones urbanísticas europeas consideran el espacio nacional como el primer escalón de las actividades de planificación, seguido por la región, la comarca, el municipio, la ciudad en su conjunto y sus diferentes barrios y sectores.

En España la Ley del Suelo de 1956 propone cuatro niveles de planes territoriales: de ámbito Nacional, Provincial, Comarcal y Municipal; dentro de esta última categoría diferencia entre el Plan General y el Parcial. Define también un amplio espectro de Planes Especiales o de ámbito sectorial. La Reforma de la Ley, aprobada en 1975, sigue distinguiendo cuatro niveles básicos, aunque con mayor flexibilidad en lo que respecta a su posible delimitación física; así el Plan Nacional de Ordenación puede ser desarrollado por Planes Directores Territoriales de Coordinación que, a su vez, pueden ser de ámbito supraprovincial, provincial o comarcal.

b) *El planeamiento urbanístico como instrumento de confluencia/coordiación entre las distintas políticas y planificaciones sectoriales*

La concepción globalizadora de la intervención urbanística presupone implícitamente que se arroga un carácter instrumental de coordinación sobre el territorio: obras públicas, desarrollo industrial, protección del medio rural, desarrollo turístico, etc. El planeamiento urbanístico vendría a ser la vertiente espacial de las diferentes planificaciones y, en este sentido, coordinaría sus actuaciones a través de un instrumento unificador: el plano de ordenación física del territorio, en el que aquéllas tendrían su adecuada expresión de conjunto. Es más, la adecuada ejecución de ese diseño físico implicaría una ejecución ordenada, lo que supone una programación asimismo conjunta o, al menos, coordinada en el tiempo y en los contenidos.

Consecuencia inmediata de esta pretensión sería la íntima relación entre planificación territorial y planificación del desarrollo económico: aquélla sería la plasmación espacial de ésta.

c) *Principio de secuencialidad temporal y de jerarquización en las determinaciones de los distintos escalones de planeamiento*

Es consecuencia inmediata del principio de globalidad de la intervención urbanística, puesto que la extensión del campo de trabajo –la totalidad del territorio– obliga necesariamente a una consideración gradual y jerarquizada de sus problemas y de las determinaciones que inciden en su ordenación espacial. De este modo se pueden definir una serie

de escalones de planeamiento, a los que se identifica con un determinado instrumento urbanístico, encargado de diagnosticar y proponer soluciones de un determinado nivel y carácter:

- La planificación económica nacional y su vertiente física, las directrices para la ordenación del territorio del Estado, deberá plantearse temas como la distribución general de la población y de las actividades, el diseño de las grandes infraestructuras, etc.
- La planificación regional planteará estrategias y esquemas básicos de localización espacial, a escala regional, de las grandes infraestructuras de comunicación, las principales actividades productivas, las áreas de localización residencial y sus características genéricas; también las políticas de protección del medio ambiente, los recursos naturales y la agricultura, etc.
- A continuación, el planeamiento de ámbito municipal (en la legislación urbanística española vigente se llaman Planes Generales de Ordenación Urbana o Normas Subsidiarias de Planeamiento) determinará la estructura del territorio municipal, localizando con precisión los elementos que la definen (Sistemas Generales: grandes parques, equipamientos sanitarios y educativos básicos, sistemas de transporte y comunicación, etc.). Asimismo efectuará, también por vez primera, una definición concreta de la ciudad existente y sus extensiones programadas o posibles (régimen jurídico del suelo), así como una primera adscripción de cada zona a una actividad o conjunto de actividades determinada (calificación global del suelo).

- El planeamiento de partes o zonas delimitadas del municipio (Planes Parciales de Ordenación, Planes Especiales de Reforma Interior, etc.), definirá los espacios públicos concretos (calles, plazas, avenidas, jardines, etc.), así como la adscripción detallada de cada pieza del suelo restante (manzanas o parte de ellas) a usos y tipologías edificatorias definidos. Es decir, se concretará la trama urbana de cada nuevo sector de crecimiento y la calificación pormenorizada de su suelo útil.

d) Programación de la secuencia temporal con que se deben realizar las infraestructuras básicas y la urbanización/ocupación del suelo de las extensiones urbanas

El planeamiento urbanístico, al menos desde el nivel metropolitano hacia abajo, incluye siempre entre sus determinaciones la programación temporal del crecimiento. Esto supone un intento de coordinación en el tiempo de los programas de inversión sectorial de las distintas Administraciones públicas (de ámbito estatal, autonómico, municipal, etc.), así como de las actuaciones urbanizadoras y de construcción de los operadores privados del Urbanismo (Juntas de Compensación, promotores inmobiliarios, etc.).

e) Principio de equidad en el reparto de cargas y beneficios

Por si lo anterior fuera poco, el planeamiento urbanístico pretende ser justo en lo que se refiere a los beneficios que produce (plusvalías de revalorización del suelo calificado como edificable), así como a las cargas que genera (gastos de

urbanización, cesión de terrenos para vías públicas, jardines, equipamientos, etc.). Una doble línea de actuación desarrolla este principio:

- Se requiere que la comunidad recupere parte de las plusvalías que genera el crecimiento urbano; esta recuperación asume distintos mecanismos: obligación, por parte de los propietarios del suelo, de ceder el terreno que ocuparán viales, plazas y jardines, equipamientos públicos, etc.; costear la urbanización, al menos la interior a los sectores de desarrollo; ceder al Ayuntamiento una parte del aprovechamiento lucrativo (suelo o superficie edificable, etc.).
- Se pretende que los beneficios y los gastos que genera la obra urbanizadora se repartan de forma proporcional entre todos los propietarios de suelo, con independencia de cuál sea la calificación pormenorizada concreta que afecta a sus terrenos. Este principio se restringe, por realismo, a los que están afectados por una clasificación homogénea del suelo, básicamente todos los incluidos en el suelo programado para las nuevas extensiones urbanas definidas por el Plan.

6.2. Los criterios básicos de organización física del espacio en el planeamiento contemporáneo

a) *Tendencia a la limitación de las densidades o «desdensificación» relativa del espacio urbano*

Frente a la densidad y compacidad de la ciudad clásica (anterior a 1930-49), que podía alcanzar cifras muy elevadas (400 ó más viviendas por hectárea en los cascos viejos y ensanches decimonónicos de las ciudades españolas), el planeamiento actual plantea densidades mucho más moderadas. En España, la propia Ley del Suelo establece un máximo absoluto de 75 viv./Ha. (para las zonas de expansión nuevas), que sólo excepcionalmente puede elevarse a 100 viv./Ha.

b) *Establecimiento de discontinuidades espaciales en el desarrollo urbano*

Prácticamente se han generalizado distintos mecanismos para impedir un crecimiento de la ciudad continuo y compacto. Las discontinuidades se producen como efecto de opciones urbanísticas directas, como el diseño de «cinturones verdes» en torno a los cascos existentes, la separación de las áreas de expansión por «cuñas verdes», las estrategias de crecimiento basadas en ciudades-satélites de carácter periférico, etc. Asimismo el diseño de las infraestructuras arteriales (viarias, ferroviarias, etc.) de gran capacidad, con elevados requerimientos en cuanto a ocupación de espacio, configuran por sus dimensiones y características, auténticas

barreras y fronteras en el organismo urbano; el mismo efecto produce la localización de grandes equipamientos y servicios urbanos de carácter unifuncional, habitualmente con fuertes restricciones de accesibilidad y permeabilidad.

c) Diseño de grandes infraestructuras de comunicación jerarquizadas y especializadas y, como consecuencia, delimitación de unidades espaciales estancas

El tamaño de las actuales metrópolis, las necesidades de movilidad y los modos como éstas se satisfacen (basadas en buena parte en los medios privados de transporte), exigen diseñar infraestructuras arteriales de gran porte y de función muy especializada. Mientras que en la ciudad clásica, la calle o la avenida constituyen espacios complejos, donde el tráfico es sólo una más de sus funciones, en la urbe contemporánea la autopista o la autovía urbana, los pasillos ferroviarios, etc., suponen espacios estrictamente acotados para una función única: la comunicación. La consecuencia es obvia: el territorio metropolitano se parcela en grandes unidades o piezas relativamente aisladas físicamente entre sí. Paradójicamente, las infraestructuras de comunicación unen a la vez que separan; categorizan y fraccionan el espacio con la autoridad que antes estaba reservada a los grandes accidentes físicos: ríos, taludes pronunciados y escarpados, etc.

d) Localización precisa de grandes espacios destinados a los equipamientos colectivos y los servicios urbanos

El planeamiento contemporáneo asume que la ciudad es algo mucho más complejo que una simple acumulación de edificios residenciales, en cuyos intersticios, o formando directamente parte de ellos, se localizan la mayor parte de las otras actividades. Frente a la relativa indiferenciación funcional del planeamiento del ^{xix} y primeros decenios del ^{xx}, los planes actuales reservan amplias porciones de los espacios urbanos o metropolitanos a funciones específicamente definidas, en muchos casos de carácter público: parques, universidades, hospitales, mercados centrales, grandes depuradoras, terminales de transporte, cementerios, centros comerciales, áreas deportivas, etc. El dimensionamiento y localización de estas extensiones no es arbitrario; se basa en una ya larga experiencia y codificación profesional, en torno a las necesidades de cada tipo y escalón de equipamientos y servicios.

e) Tendencia a la homogeneidad en la calificación funcional y tipológica de los fragmentos urbanos (y, en consecuencia, a la nítida diferenciación socioeconómica entre ellos)

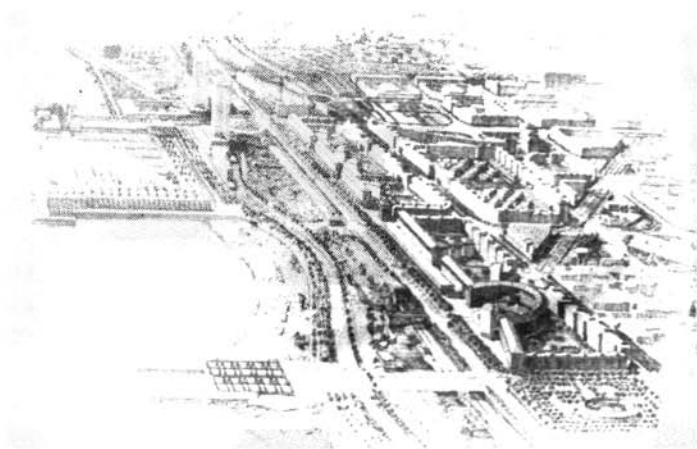
En el espacio discontinuo fragmentado de la ciudad contemporánea, el planeamiento asume plenamente la diversidad paisajística, histórica, funcional y socioeconómica de cada pieza. A través de sus instrumentos específicos –básicamente la clasificación y calificación del suelo y el establecimiento de ordenanzas edificatorias– establece un tratamiento claramente diferenciado para cada fragmento espacial,

tratamiento que, habitualmente, confirma las tendencias ya establecidas para cada uno de ellos en la utilización del suelo (lo que se ha denominado con cierto desparpajo su «vocación»).

Frente al carácter relativamente isótropo e indiferenciado típico de los ensanches del siglo pasado, el planeamiento actual reconoce y «perfecciona» la particularidad del espacio, la específica cualidad que las distintas circunstancias han impreso en cada zona. Esta diferenciación se establece de varias maneras:

- A través de la clasificación del suelo, que establece la trilogía básica: suelo urbano (ciudad existente); suelo urbanizable (nuevos desarrollos propuestos); suelo no urbanizable (suelo sustraído, por el momento, del desarrollo urbano).
- Por medio de la diferenciación funcional o zonificación de usos, que determina el tipo de actividad o función que debe desarrollarse prioritariamente en cada zona: industria, almacenaje, vivienda, terciario, etc.
- A través de la diferenciación según tipologías edificatorias y densidades en las zonas residenciales. La urbanística moderna establece al menos tres grandes grupos, dentro de los cuales caben ulteriores clasificaciones:

– Ciudad densa/vivienda colectiva: la tipología más frecuente es la del bloque abierto en sus distintas formas, combinaciones y alturas; sin embargo, también puede adoptar formas más clásicas, como la de manzana cerrada o semicerrada.



28. Perspectiva aérea del proyecto de Villa Olímpica de Barcelona.

- Ciudad de baja densidad/vivienda predominantemente unifamiliar; las tipologías edificatorias pueden variar desde los bloques bajos (3/4 plantas) con jardines privados hasta las agrupaciones de vivienda unifamiliar en hilera (adossadas) o la vivienda unifamiliar aislada (chalés) en parcelas de mayor o menor tamaño, etcétera.
- Márgenes urbanos de carácter prioritario no residencial, pero en los que se pueden tolerar tipologías residenciales de muy baja intensidad, en parcelas grandes o ligadas a explotaciones agrícolas, forestales, etc.

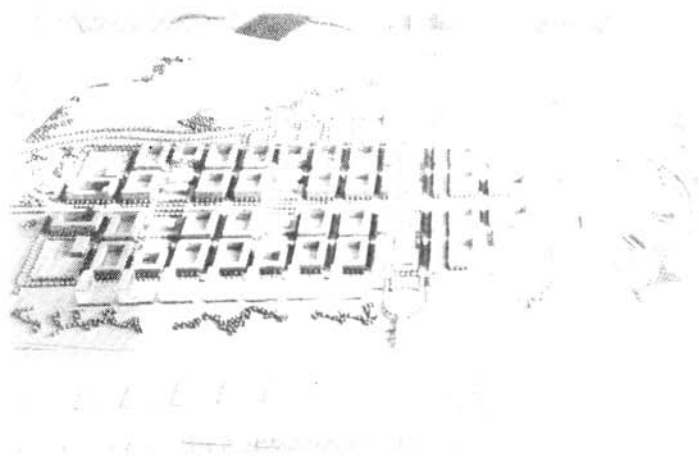
En el planeamiento contemporáneo, la estratificación económica (o segregación por clases sociales, si se quiere denominar así), se establece con toda precisión sin necesidad de nombrarla. Los dos instrumentos básicos que la configuran son la localización espacial (con lo que implica de calidad ambiental diferenciada, preexistencias y valor inicial del suelo, etc.) y la diferenciación tipológica que acabamos de describir. Efectivamente, el abanico que se abre entre el piso de 90 m² en una zona periférica de bloque abierto, con una densidad media de 75 viv./Ha., y la residencia de 250 m² en una vivienda unifamiliar que ocupa una parcela de 1.000 m², en un área donde la densidad media ronda las 6/7 viv./Ha., es suficientemente amplio como para albergar el espectro social habitual de nuestra sociedad (por supuesto, dejando fuera los extremos de la pobreza que vive en condiciones marginales y de la opulencia que no tiene residencia predeterminada ni, habitualmente, urbana).

f) Intentos de recomposición de un orden orgánico dentro del espacio metropolitano fragmentado

El planeamiento moderno y contemporáneo tiene una sólida tradición de carácter sociologizante, que intenta reorganizar el espacio cada vez más extenso y disgregado de la metrópoli, en base a la configuración de «células» o unidades base. Como ya hemos visto, la propia lógica del desarrollo urbano actual coadyuva a esta misión de varias formas, mediante la configuración de zonas estancas o fragmentos

espaciales nitidamente definidos por la red de comunicaciones arteriales que estructura el territorio; por los propios principios establecidos en la teoría urbanística a favor de las discontinuidades espaciales y la estricta zonificación de usos; debido a la homogeneidad tipológica, formal y socioeconómica que presentan los distintos fragmentos residenciales y que los configuran como unidades reconocibles con facilidad.

A estas características de partida se añade, frecuentemente, una explícita intención de organizar en forma de pequeñas comunidades cada fragmento; se intenta recomponer un principio de orden y de organización a través de un sentimiento de pertenencia ligado a espacios muy reduci-



29. Maqueta de la actuación residencial de Valdebernardo en Madrid, 1989.

dos, dado que el espacio total resulta excesivamente extenso e inextricable en su complejidad y fragmentación.

Los intentos de organización celular se apoyan en dos series de principios: el primero, de carácter básicamente físico y muy ligado al microdiseño urbano, trata de acentuar los caracteres diferenciales y, a la vez, la propia unidad de cada pieza. Se refuerzan las fronteras, los límites y se diseñan elementos representativos del conjunto: espacios que se quieren centrales y emblemáticos ligados con frecuencia a densidades más altas y a la localización de determinados equipamientos comunitarios o elementos simbólicos; el segundo trata de establecer por medio de un escalonamiento de equipamientos cotidianos ligados a cada barrio/fragmento, una base funcional a dicha reconstrucción celular. Tales equipamientos pueden ser comercios de diario, guarderías y escuelas primarias, centros de atención médica elemental, estafetas de correos y teléfonos, pequeños campos deportivos y centros sociales de barrio, etc.

La organización del planeamiento contemporáneo, jerarquizada como hemos expuesto, ofrece una buena base instrumental a tales principios. En efecto, el Plan Parcial —el escalón de detalle del planeamiento urbanístico, con frecuencia ligado a la promoción de barriadas y polígonos— permite organizar el espacio físico a la vez que determina la localización de los equipamientos locales, de forma que se refuerce el carácter celular de cada pieza.

6.3. Los límites del planeamiento urbanístico contemporáneo

a) Mundialización de la economía y limitaciones de las estrategias urbanas globales frente a los intereses sectoriales y los proyectos puntuales

La globalización a nivel planetario de la economía es un hecho prácticamente consumado en la década de los 80'. La movilidad del capital, potenciada por las innovaciones en las telecomunicaciones, permite que las grandes decisiones de inversión se tomen en segundos y puedan afectar al futuro de ramas enteras de la producción de un país o a las perspectivas de desarrollo económico de ciudades concretas. Las ciudades –como los individuos– viven momentos de creciente incertidumbre: cada vez son menos dueñas de controlar su futuro; el ámbito de las decisiones que las afectan es de una magnitud y complejidad tales que dificulta notablemente las previsiones y proyectos, incluso a corto y medio plazo. La inseguridad genera temor y azuza la competencia entre metrópolis y ciudades por atraer la localización de plantas de producción, de sedes de empresas, de instituciones financieras e incluso públicas.

En estas condiciones, las estrategias globales a medio/largo plazo que representan los planes territoriales de ámbito municipal o metropolitano, se hacen más y más difíciles de formular.

El problema ya no es interno, como era el que denunciaba Fernando de Terán (1978) en su conocida saga sobre el urbanismo español. Ya no se trata de incapacidad técnica, de

especulación salvaje por parte de egoístas propietarios de suelo o de corrupción institucional. Es más profundo porque afecta a la propia posibilidad racional del proceso de planeamiento. Éste se ha basado siempre sobre una capacidad de previsión del futuro, en función del análisis de la realidad y de las tendencias, y sobre la posibilidad de alcanzar acuerdos colectivos que aseguren la mejor manera de configurarlo espacialmente. La nueva situación compromete ambos presupuestos:

- El futuro se hace más incierto; el análisis de la realidad actual no permite apenas predecir la evolución de acontecimientos cuyas claves se sitúan en gran medida fuera de dicha realidad; el estudio de las tendencias no asegura su continuidad ni permite prever quiebras súbitas ni bruscos desplazamientos originados por fuerzas exteriores al sistema.
- La posibilidad de alcanzar acuerdos consensuados, aunque sea después de prolijas discusiones y transacciones, presupone la existencia de objetivos e intereses comunes peor o mejor definidos e identificables. Pero la globalización del sistema económico desplaza los centros neurálgicos de decisión desde los nodos territoriales (ciudades) a redes transnacionales, ubicuas y sin firmes lazos de unión/solidaridad con lugar concreto alguno. A la vez que se desvanece la teoría, reflejo de una realidad ya sobrepasada, de la «base económica urbana», se dificultan la identificación del interés común y la de las estrategias globales para alcanzarlo.

La conclusión, de cara al planeamiento territorial de conjunto, es evidente; si a sus dificultades internas (afinamiento de las técnicas de previsión, calidad de las propuestas, costes y dilaciones para alcanzar el consenso) se le suman las externas, el resultado no puede ser otro que el agravamiento de una crisis que se viene produciendo desde los 70, después de las décadas de optimismo reconstructor y de confianza en los instrumentos de planificación (económica y territorial) que caracteriza la posguerra.

La alternativa al proyecto global son las planificaciones sectoriales y los proyectos concretos; si no es posible construir la imagen de la ciudad del futuro, al menos limitémonos a diseñar una eficiente red de autopistas que estructure el territorio metropolitano y permita variedad de opciones en la ocupación del suelo, no previstas de antemano; si los intereses de las diferentes redes económicas multinacionales son los realmente decisivos, esperemos que sean ellos los que planteen propuestas sectoriales o grandes proyectos puntuales: el planeamiento vendrá después a realizar una función de cobertura/racionalización, a nivel macro, y de diseño puntual, a nivel micro.

En una metrópoli tan significativa en el panorama europeo como es Londres, dos acontecimientos de la década de los 80 perfilan con bastante claridad la situación. Por una parte se desmantela el histórico *Greater London Council*, organización supramunicipal surgida para gestionar el Plan de 1944. Por otra, se ejecuta el proyecto de los *Docklands* por iniciativa gubernamental directa, en contra de la opinión de los municipios (*councils*) afectados y de la población residente, fuera de las previsiones y estrategias globales sobre transporte, localización terciaria, etc. De modo que se cuestiona el

planeamiento metropolitano global, a la vez que se ejecuta un ambicioso proyecto puntual, donde el urbanismo reaparece en el papel subordinado de conformador de espacios concretos, obedeciendo a unas premisas y una lógica que se le escapa. La «cultura del proyecto» frente a la «cultura del plan» representa más que un simple enfrentamiento entre segmentos de una disciplina (arquitectos/urbanistas) o que una distinción semántica: reproduce las tensiones que la globalización de la economía origina entre los intereses dominantes (sectoriales, transnacionales) y los subordinados (urbano-territoriales, locales).

b) Crisis del Welfare State y tendencias hacia la desregularización de la actividad económica y la limitación en la intervención pública

En paralelo con la mundialización de la economía y con la crisis de los sistemas del «socialismo real» de Europa del Este, se aprecia por doquier un resurgir de los postulados del liberalismo clásico. Este denominado neoliberalismo vuelve a poner el acento en la importancia del libre juego de las iniciativas privadas y del mercado como sistema básico de regulación, y en la consecuente necesidad de limitar la intervención pública en cualquiera de sus manifestaciones: de manera que como agente económico directo, postula la privatización de las empresas públicas; como instrumento de regulación normativa de las actividades (legislación industrial, laboral, sobre el medio ambiente, etc.), limita drásticamente el contenido y extensión de tales conjuntos de reglas; en cuanto que agente prestador de servicios sociales de

cobertura general (educación, sanidad, jubilación y desempleo, etc.), recorta su extensión e importancia y, si es posible, los privatiza; en fin, como instrumento de redistribución de la renta (fiscalidad progresiva y directa), recomienda la disminución general de impuestos, la disminución del gasto y de la inversión pública y prima las formas de fiscalidad indirecta.

La importancia de esta coyuntura, que parece afianzarse cada vez más a lo largo de la década de los 80 (gobiernos de Reagan y Bush en EE.UU., de Thatcher y Major en Inglaterra, Kohl en Alemania, caída y disgregación de la URSS, etc), tiene repercusiones directas sobre el planeamiento urbanístico.

Es evidente que una actividad ligada básicamente a las instituciones públicas, cuyos principios –como acabamos de exponer– recogen postulados como los de ordenación integral del territorio, coordinación entre las principales políticas y actuaciones sectoriales públicas y privadas, programación temporal de actuaciones e inversiones, etc., deba verse afectada por la «revolución neoliberal» en curso. Puesto que la planificación territorial (nacional, regional, metropolitana) es inseparable de un cierto grado de planificación económica a medio plazo, la crisis y abandono de ésta supone un golpe prácticamente irreparable para aquélla. Incluso a niveles inferiores (planeamiento urbanístico municipal o urbano-integral), las tendencias hacia la desregularización suponen un serio envite de cara a la legitimación social de los Planes Generales y a las posibilidades de mantener la disciplina en su ejecución y control.

Por supuesto que las medidas de intervención directa sobre el mercado del suelo y la vivienda (expropiación y

preparación pública de suelo, programas de promoción pública de vivienda, etc.), se sitúan a contrapelo de las tendencias hacia la severa limitación de las actuaciones y el gasto públicos. Incluso la arraigada práctica urbanística actual de cesión gratuita de espacios para equipamientos públicos (colegios, etc.) y la cesión de zonas verdes urbanizadas y ajardinadas, entran en contradicción con las limitaciones impuestas al «Estado del bienestar», que pueden redundar en su progresiva insolvencia y deslegitimación como destinatario y gestor de tales bienes y servicios.

c) El conflicto entre las concepciones del planeamiento urbanístico como instrumento de coordinación de las planificaciones sectoriales o como simple planificación sectorial específica

Ya hemos visto que el planeamiento contemporáneo ha intentado asumir un rol como coordinador de políticas, planificaciones y actuaciones sectoriales diversas. Sin embargo, dicha asunción está lejos de ser reconocida en la práctica. En España la legislación urbanística (Ley 2-5-1975) establece como competencias específicas aspectos tales como los de «emplazar los centros de producción», «formular el trazado de las vías públicas y medios de comunicación», «señalar el emplazamiento y características de los centros y servicios de interés público y social, centros docentes, aeropuertos, (...)» (art. 3.1., c, f, h). En el sentido literal de la Ley, la planificación urbanística debería guiar el planeamiento de otras actuaciones públicas como los sistemas viarios arteriales de las ciudades, las redes metropolitanas de superficie, los centros universitarios, los sistemas hospitalarios, etc. Sin embargo,

la existencia de órganos de la Administración específicamente destinados a suplir tales infraestructuras y servicios, supone que son ellos los que habitualmente preparan las planificaciones sectoriales en sus campos de competencia específicos y las imponen al planeamiento urbanístico.

Otra razón fundamental en este sentido es la capacidad decisoria e inversora de cada órgano de la Administración. Mientras que la planificación urbanística municipal es competencia casi exclusiva de los Ayuntamientos, las planificaciones sectoriales (obras públicas, educación, sanidad...) dependen de los distintos Ministerios del Gobierno Central o Consejerías de los gobiernos autonómicos. Frente a la endémica limitación de recursos de los Ayuntamientos, los Ministerios y Consejerías competentes son los denominados «inversores», los que cuentan con mayores disponibilidades económicas. En esta situación desigual, les resulta relativamente fácil imponer sus criterios, avalados además por todo el aparato técnico especializado de que disponen.

El caso típico de desajuste es el que se produce en la planificación del viario estructural de las Áreas Metropolitanas y las grandes ciudades. La legislación de carreteras se superpone a la urbanística y, en parte, invade su ámbito de competencias. Además, la disgregación administrativa de las Áreas Metropolitanas entre varios municipios –que forman sus respectivos Planes Generales con relativa independencia entre sí– debilita su posición frente a la Administración sectorial de carreteras, con competencia extendida al conjunto de la Comunidad Autónoma respectiva.

En resumidas cuentas, las redes arteriales de ámbito urbano y metropolitano acaban diseñándose y aprobándose como típica planificación sectorial, con independencia de la



30. Un tramo de la red de autovías urbanas de Madrid: la M-30 Este

urbanística y del resto de las actuaciones sectoriales de las demás administraciones o entidades privadas. Aunque la doctrina preconiza la indisolubilidad del planeamiento de los usos del suelo y de la red viaria y, más aún, de la dependencia de ésta respecto de aquéllos, las cosas en la práctica funcionan a la inversa. Son las redes arteriales las que acaban condicionando el uso del suelo por la vía de los hechos consumados: *sin accesibilidad no hay urbanización ni ciudad*. Una de las consecuencias es la típica imagen de tantas ciudades españolas, donde las costosas y largamente esperadas circunvalaciones del casco urbano acaban inutilizadas en pocos años al servir de soporte al crecimiento urbano.

En la práctica el planeamiento urbanístico acaba siendo una planificación sectorial más, en paralelo y en competencia / conflicto con otras planificaciones. Su campo de deci-

sión se ve reducido a determinadas decisiones sobre la amplitud y localización de las extensiones urbanas y, sobre todo, a la definición de las características funcionales, tipológicas y de intensidad de usos de cada zona o fragmento del universo urbano. Es decir, a una planificación sectorial de los usos del suelo.

d) Crisis de la planificación regional y metropolitana. Limitaciones de los intentos de coordinación supramunicipal del planeamiento

En Europa Occidental la planificación regional registra su momento de mayor apogeo en la década de los 60 y primeros 70: el famoso estudio para el Sureste de Inglaterra está fechado en 1964, al igual que el Esquema Director de la Región de París, revisado este último en 1976; en 1967 se aprobó la Estrategia para el desarrollo del Sureste de Inglaterra, revisada en 1970; en 1969 el Plan de Desarrollo para el Gran Londres, puesta a punto a su vez del conocido Plan del Gran Londres de 1944, pionero de la planificación metropolitana europea. Según avanza este decenio y, por supuesto, en el de los 80, las experiencias se van haciendo más escasas y menores las esperanzas que se depositan en ellas.

En España, la planificación regional –recogida por la Ley del 56 en la figura de los Planes Provinciales– es muy limitada; quizá el ejemplo más interesante sea el Plan Provincial de Barcelona, aprobado en 1963; anterior a la Ley del 56 es el Plan Provincial de Guipúzcoa de 1942, que nunca pasó de «documento indicativo, de nula efectividad» (TERÁN, 1978).

Sin embargo, la planificación metropolitana sí conoció momentos de relativo auge en nuestro país. En 1953 se aprueba el Plan Comarcal de Barcelona y se crea la Comisión de Urbanismo encargada de gestionarlo; se extiende sobre un conjunto de 26 municipios, incluyendo el de Barcelona capital; en 1968 se aprueba, como Avance, el Plan de Ordenación Urbana del Área Metropolitana de Barcelona, que deberá servir como directriz para los trabajos de revisión del Plan de 1953. En 1974 se crea la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona y en 1976 se aprueba el nuevo Plan General Metropolitano.

En el caso de Madrid los inicios de la planificación supramunicipal son anteriores. El Plan General de Ordenación de Madrid y su área de influencia se redacta en 1941 y se aprueba en 1946. Recoge ideas anteriores, sobre todo las planteadas en el Proyecto de Zuazo-Jansen de 1929; se extiende sobre 29 municipios y para gestionarlo se crea la llamada Comisaría para la Ordenación Urbana de Madrid. Con diversos avatares este marco metropolitano de planeamiento continuará hasta la aprobación, en 1963, del Plan General del Área Metropolitana de Madrid; en 1964 se creará la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid (COPLACO, institución de carácter interministerial, con objetivos de coordinación intersectorial). Este esquema jurídico-administrativo subsistirá hasta el desmantelamiento de COPLACO y el Decreto que autoriza la revisión del Plan del Área Metropolitana municipio a municipio, fechado en 1980.

Otras grandes ciudades españolas, como Valencia y Bilbao, tendrán, a partir de la segunda mitad de la década de los 40, Planes Generales de ámbito metropolitano y sus co-

respondientes órganos de gestión, las Corporaciones Administrativas de la Gran Valencia (1949) y el Gran Bilbao (1946).

Paradójicamente en España la crisis del planeamiento metropolitano coincide con la llegada del régimen democrático. A las razones estructurales apuntadas más arriba, se suma en nuestro país la recuperación, por parte de los Ayuntamientos, de la plena autonomía en materia de urbanismo y del sistema electivo de sus correspondientes corporaciones. Desde entonces la aplicación de las fórmulas de planeamiento supramunicipal reguladas por los textos legales –el Plan Director Territorial de Coordinación y el Plan General extendido a varios municipios– ha sido prácticamente nula, aunque se han intentado fórmulas de colaboración horizontal entre los distintos municipios, para la elaboración de marcos genéricos de ordenación territorial bajo fórmulas inéditas jurídicamente, v.g., las «Directrices de Planeamiento Territorial y Urbanístico» para las revisiones puntuales del Plan del A.M. de Madrid de 1963, aprobadas en 1981 por COPLACO poco antes de su desaparición.

Por el momento la capacidad de estas iniciativas para redirigir de forma unitaria el proceso de transformación del Área Metropolitana se han revelado escasamente viables. Cada municipio ha realizado su Plan General con una autarquía y falta de consideración de los problemas conjuntos y de borde notables. Además, a este mosaico de propuestas espaciales fragmentarias se ha superpuesto una red de autopistas y autovías, en parte derivadas del antiguo modelo de 1963 –revisado en 1972– y en parte fruto de la propia actividad sectorial de la Consejería de Obras Públicas de la Comunidad.

e) Contradicciones entre la lógica de la programación temporal urbanística y la lógica presupuestaria de las Administraciones públicas

Como ya se ha expuesto anteriormente, el planeamiento urbanístico contemporáneo incorpora una programación temporal para la ejecución de las determinaciones físicas incluidas en el plan (infraestructuras viarias y de urbanización, grandes equipamientos y servicios, etc.), de carácter básicamente plurianual a medio plazo (como mínimo, en España, para los dos cuatrienios iniciales a partir de la aprobación de un Plan General). Sin embargo, los presupuestos de las distintas Administraciones públicas, tanto estatal como autonómicas y municipales, son de carácter anual. Por otra parte, las programaciones sectoriales de los distintos Ministerios tienen plazos temporales diversos (a veces cuatrienales, como el Plan de Carreteras o el recién aprobado Plan de la Vivienda 1992-95). La Coordinación de estos ritmos temporales tan diversos es necesariamente difícil, sobre todo para los presupuestos de horizonte temporal más dilatado, los de los Planes urbanísticos, que coinciden además, en su dependencia orgánica, con una de las administraciones con más escasos y condicionados recursos financieros.

6.4. El ensimismamiento en el «urbanismo urbano» como respuesta a las limitaciones del planeamiento territorial

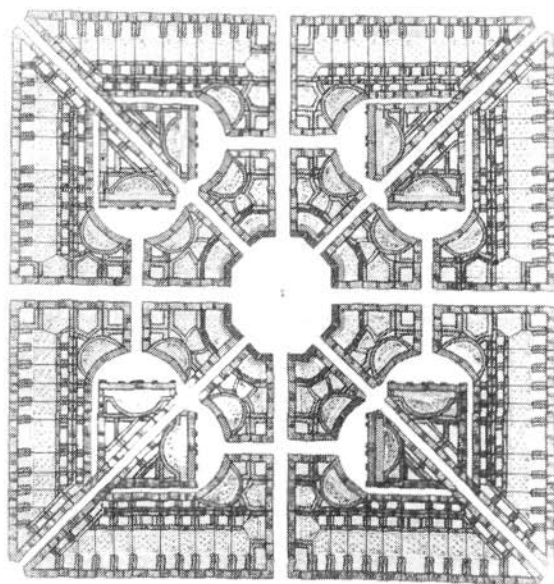
Las dificultades implícitas en el proyecto global de ciudad y en la configuración voluntaria de las transformaciones metropolitanas han originado un movimiento pendular que niega la posibilidad e incluso la conveniencia de tal proyecto; la alternativa estribaría en reducir su contenido al diseño fragmentario de piezas urbanas concretas. Se ha producido un explicable retorno hacia los seguros cauces de la estricta disciplinaridad arquitectónica y proyectual, que nada quiere saber de contaminaciones «economicistas», «sociologistas» o «políticas» y que reivindica la pureza del diseño y la concepción de la ciudad como mera acumulación de arquitecturas de peor o mejor calidad.

Esta reacción tiene distintas facetas, que conviene analizar por separado:

a) La crítica a las concepciones científicas-tecnocráticas del planeamiento comprensivo; crítica a las concepciones de la década de los 60, que creía posible la generación de planes de urbanismo que expresaran, de forma indiscutible, la racionalidad en la utilización del territorio, fuera de todo juicio de valor o de toda expresión de intereses contrapuestos. Estos planes, partiendo de un exhaustivo análisis de la realidad, generaban alternativas de desarrollo que eran evaluadas de acuerdo con criterios «objetivos» (científicos), permitiendo elegir la mejor de ellas, que pasaba a erigirse como la propuesta de Plan idónea e indiscutible. Tendían a infra-

valorar lo que de subjetivo encierra toda propuesta de organización de las actividades humanas y, por tanto, las posibilidades de discusión colectiva en función de distintas perspectivas de valor, intereses concretos o formulaciones ideológicas.

Sin embargo, pronto se pasó de la crítica a la metodología de elaboración de los planes y a las asunciones implícitas que encerraba, a la crítica al objeto mismo de estudio, al Plan como proyecto global de transformación urbana. La desconfianza frente al exagerado cientifismo de esa concepción del



31. Diseño áulico: Napoleonville, 1800.

planeamiento se extendió, pura y llanamente, a toda posibilidad racional de plantear un futuro de forma coherente y colectiva. El trasfondo irracionalista latente en muchas actitudes denominadas «posmodernas» y la implícita confianza en la renacida «mano invisible» de los neoliberalismos en ascenso, explican este radical desplazamiento. Fernando de Terán (1984) resumía bien la situación y su posición personal a favor del plan en un reciente escrito: «(...) cancelar la etapa del planeamiento científico no implica la liquidación de todo planeamiento. El plan, como enfoque global de la intervención sobre la ciudad en esta situación de posmodernidad, tiene una importante misión que cumplir, entendido como libre expresión de intenciones colectivas globales, como manifestación voluntaria y circunstancial de una visión del futuro deseado y como producto cultural reflejo del momento histórico en que se produce. Y esta misión no pueden desarrollarla ni la resolución política de conflictos puntuales ni la configuración fragmentaria del espacio urbano a través del diseño».

b) El Plan, como responsable de la progresiva pérdida de significado y disolución del espacio urbano. La crítica al «funcionalismo». Otra vertiente crítica cree descubrir en el ideario funcionalista del Movimiento Moderno –y en concreto en la zonificación como instrumento «abstracto» de asignación de usos diferenciados a cada uno de los espacios de la ciudad– el origen de todos los males. Frente a la ciudad clásica, compacta y bien delimitada, plurifuncional en su superposición de actividades y grupos sociales, densa y bien definida en sus límites con el medio rural, critica en la ciudad moderna su progresiva disgregación, especialización

funcional, suburbanización, pérdida de forma en definitiva. Y achaca esta evolución al planeamiento, cayendo en una lamentable confusión entre causas y efectos. No entiende cómo tal evolución es, esencialmente, un requisito obligado en la conformación de la ciudad contemporánea.

Sería realmente consolador que las soluciones a los males que se detectan tuvieran un origen tan sencillo de modificar y enderezar como un mal planteamiento de la disciplina urbanística. En este caso, la demonización de un determinado instrumento o conjunto de instrumentos profesionales –el Plan Regulador, el Plano de Zonificación– es un fácil expediente para no llevar más allá la reflexión sobre los problemas de fondo que aquejan a la ciudad contemporánea.

Recientemente (1986), alguno de los más encarnizados denostadores en nuestro país del Plan, como es Oriol Bohigas, ha tenido que rectificar, reconociendo la «resurrección del planeamiento urbano», que tanta prisa se había dado en enterrar él mismo pocos años atrás. Incluso una personalidad influyente en el mundo del urbanismo español como es Solá-Morales (1987), ha creído conveniente desmarcarse de la banal generalización de «azotes a la zonificación, a las normativas urbanas y a los planes de ordenación», que llegan incluso hasta «pretender tachar de erróneo o negativo cualquier elemento de razón en la disposición de las ciudades». Manteniendo su crítica al urbanismo funcional –que comentaremos más adelante–, se niega a hacer de él la «cabeza de turco que justifique otras veleidades», no habiendo querido «ser confundido entre los explotadores de tal maniqueísmo».

c) El ensimismamiento en el «proyecto urbano» y la reducción del campo disciplinar de la urbanística

Ya en 1966, Rossi, en un libro que se haría famoso, había defendido la forma de la ciudad, su arquitectura, como único dato básico y verificable de la realidad urbana frente a las desviaciones funcionalistas o economicistas. Su radical propuesta de autonomía disciplinar pretendía reducir el campo de estudio al mundo de las formas edificadas, a la materialidad de las arquitecturas de la ciudad. Epígonos como Scollari (1973), denunciaron algunos años después la esterilidad de todo lo que se aparta de la pureza disciplinar, sean las pretensiones interdisciplinares o los compromisos políticos de cualquier tipo.

La traducción de este posicionamiento en la urbanística se ha divulgado en nuestro país bajo la reivindicación del llamado «urbanismo urbano» (L.U.B., 1984). Mediante dicha redundancia se trata de llamar la atención sobre la deseada disciplinaridad excluyente que se pretende para esa urbanística. Su característica esencial sería el focalizarse en los aspectos más directamente vinculados con el diseño a escala urbana: trazados viarios, tejidos edificatorios, consideración de partes concretas de la ciudad para las que se ofrecen soluciones formales asimismo bien especificadas.

El «urbanismo urbano» tiene su campo de acción privilegiado –prácticamente el único que reconoce como posible– en la llamada escala intermedia. Es decir, en la consideración de la ciudad por partes, apartándose tanto de los compromisos globales, que se diluyen en solicitudes que lindan con los terrenos de la política o la economía, como de las aproximaciones específicamente puntuales, campo bien de-

finido de la Arquitectura. De manera realista, Ezquiaga (1988) identifica el proyecto urbano con las figuras de planeamiento de escala intermedia o figuras de desarrollo de las previsiones de los Planes Generales (Planes Parciales, Planes Especiales de Reforma Interior, etc.). Con lo cual, la precisión que pretende realizar el «urbanismo urbano» quedaría situada en sus justos términos: no pasa de ser la evidente reivindicación de calidad para una de las escalas de intervención en la ciudad más característica de la práctica profesional y, concretamente, de la de los arquitectos urbanistas. En este sentido nada que objetar. El problema aparece cuando se trata de deslegitimar el resto de las prácticas y de las propuestas disciplinares de mayor ámbito y complejidad que, desafortunadamente, ostentan mayores posibilidades de contaminación con otras realidades exteriores.

Es evidente que las propuestas de planeamiento global de la ciudad o la metrópoli no pueden evitar el incorporar tomas de posición concretas respecto a temas tales como la política de suelo, el perfil y características de los agentes que intervienen en el proceso urbanizador, las posibilidades y recursos disponibles para la ejecución de las obras, los problemas de programación temporal, los intentos de coordinación intersectorial, etc. Y es aquí donde se produce el anatema. Por ejemplo, Solá-Morales (1987) sitúa en 1930 el comienzo del «bache de casi 50 años en que un progresivo alejamiento de la condición proyectual de lo urbano ha acabado a veces en paranoia profesional y en incompetencia pública». Alude al momento en que la consideración de aspectos exclusivamente ligados con la vivienda o el diseño de pequeñas o medianas unidades residenciales por parte de los primeros C.I.A.M. (Congresos Internacionales de Arqui-

itectura Moderna), se vio desbordada por la toma en consideración de realidades de orden superior: la ciudad en su conjunto o la región urbana en los C.I.A.M. de 1933 y 1935, respectivamente. Y dictamina: «El proyecto de la ciudad se sublimaba así en la discusión de grandes principios, casi filosóficos, políticos y sociológicos, que la Carta de Atenas resume».

Detrás de estas posiciones parece entreverse una curiosa deformación profesional, que también tiene mucho de nostalgia: nostalgia por los planos de Ensanche de la segunda mitad del *xix*, perfectamente dibujados y diseñados en su totalidad y en cada una de sus partes. En ellos aparece la ciudad existente y su extensión prevista con su límite preciso, los grandes bulevares y diagonales que la estructuran y, además, el conjunto de los trazados viarios que definen cada una de las manzanas y sus chaflanes. Dibujo de una ciudad todavía compacta y continua, donde un único operador público –el Ayuntamiento– da paso, al ir urbanizando las calles, a las actuaciones múltiples y puntuales de los propietarios de suelo, que construyen sus edificios ateniéndose a unas pocas reglas elementales (altura, número de plantas, fondo edificado). Ciudad donde no se prevén de forma taxativa equipamientos públicos, ni contribución a los gastos de urbanización, ni discriminación de actividades (ya se encargaría la realidad de «zonificar» en función de los precios del suelo de cada parte del ensanche).

En el planeamiento moderno y contemporáneo, como se ha expuesto más arriba, han ido apareciendo otras necesidades y métodos operativos. Es esencial la comprensión correcta de que la zonificación de usos, la jerarquización de los instrumentos de planeamiento y sus distintos niveles de

detalle, la incorporación de la iniciativa privada al proceso urbanizador, etc., no son casualidades ni caprichos inducidos por una disciplina distraída, sino verdaderos requerimientos estructurales de la nueva realidad. Es cierto que al perder el planeamiento general posterior a 1940-50 el nivel de detalle que había caracterizado a los proyectos de ensanche y extensión de las ocho décadas anteriores, se está perdiendo claridad y precisión en la imagen propuesta para la nueva ciudad. Pero no es menos cierto que la aproximación procesual a la forma urbana, a través de los Planes Generales desarrollados por Planes Parciales y por proyectos de arquitectura, es una metodología válida si se establecen los mecanismos que aseguren la calidad y coordinación de los distintos momentos proyectuales.

La generación de Planes Generales que se realizan en España en la década de los 80, ha tratado de salvar las críticas intentando una mayor concreción formal desde el primer escalón (el del propio Plan General), lo que no siempre ha dado resultados positivos al comprometer excesivamente decisiones formales estudiadas a una escala y con un nivel de profundidad incompatible con su pretensión (relativa, dicho sea en honor a la verdad) de inamovilidad.

Parece imprescindible recuperar y conformar una dimensión del planeamiento urbanístico que trascienda los ejercicios de composición de escala intermedia, por supuesto indispensables en su nivel.

6.5. Necesidad y posibilidad de propuestas urbanas globales: la reivindicación del Plan en un contexto de incertidumbre

Las constricciones a las propuestas globales impuestas por la evolución de las instancias decisorias en los ámbitos territorial y metropolitano son evidentes y han sido comentadas en los puntos anteriores. En el último me he centrado en las críticas reduccionistas procedentes del propio campo profesional y que, en el fondo, son perfectamente compatibles con aquéllas: sólo suponen reducir el ámbito de trabajo al diseño concreto de los fragmentos, sin cuestionarse el modelo global y su racionalidad implícita (o falta de), sin realizar el esfuerzo suplementario de avanzar propuestas de ámbito general. La arrogante cultura del «proyecto urbano», la estigmatización del «plan general de ordenación urbana», del «plano regulador» de ámbito municipal o metropolitano, son las consecuencias inmediatas de tales posturas.

Sin embargo, el reconocimiento de que, hoy por hoy, los intereses (tanto económicos como políticos y culturales) centrados en la búsqueda de una cierta coherencia y planificación de conjunto de la realidad urbana son minoritarios y relativamente débiles, no debe hacernos caer en un derrotismo pesimista a ultranza. La propia situación de debilidad de las ciudades, de sus intereses como colectividad, les fuerza a intentar por todos los medios posicionarse en la mejor situación posible, a defenderse con los instrumentos a su alcance. Y uno de éstos puede ser precisamente el planeamiento urbano.

La competencia que se establece entre ciudades, entre regiones urbanas, por atraer inversiones y localizaciones empresariales y de todo tipo, es cierto que genera tensiones que contrarían los objetivos de las planificaciones comprensivas: las iniciativas singulares y las oportunidades imprevistas pueden requerir marcos de actuación urbanística flexibles y capaces de generar propuestas y ofertas alternativas eficaces y rápidas. Sin embargo, esto no tiene por qué suponer la inexistencia de planeamiento territorial o la simple relajación de los instrumentos disciplinarios y las actuaciones públicas, a la espera de que se produzcan estímulos desde el exterior. Antes al contrario, tales estímulos hay que generarlos; los acontecimientos imprevistos deben poder insertarse en un marco territorial de suficiente coherencia y cualificación como para ser capaces de absorberlos sin reducir significativamente los niveles de eficacia del sistema. En un trabajo reciente (1991), G. Dematteis, afirma que “la gestión de la ciudad actual requiere tanta o más capacidad proyectual y organizativa que la del pasado”; lo que sucede es que esta capacidad no discurre exactamente por los mismos canales que antaño; los estudios más recientes sobre desarrollo urbano concuerdan siempre en tres condiciones fundamentales, que debe garantizar el nuevo territorio urbano:

- densidad y calidad de las infraestructuras,
- calidad medioambiental,
- capacidad de generar innovación.

De alguna forma pueden parecer paradójicas las afirmaciones de Dematteis de que la posibilidad de desarrollo dependerá de la «capacidad de proyectar y gestionar la nueva

ciudad como sistema territorial unitario» y de que la ciudad, en su acepción tradicional de «espacio aglomerado y circunscrito», parece insustituible como «lugar donde una estratificación social 'densa', con tradiciones e instituciones civiles consolidadas y una 'atmósfera' cultural específica, es capaz de producir ese bien altamente estratégico que es la innovación. En este sentido, la ciudad aparece como una especie de gran infraestructura colectiva de desarrollo económico, como una especie de organización cooperativa informal (...)».

Reducir la intervención sobre la ciudad y el territorio urbano a las simples fuerzas del mercado y a las meras intervenciones públicas de carácter cosmético y/o singular, no parece ser una fórmula suficiente ni prudente en la realidad actual. Aunque sea cierto que la búsqueda de una coordinación y coherencia de conjunto no asegure *per se* la viabilidad en el desarrollo económico-social, aparece como el único camino disponible para conseguirlo.

En una situación de recursos crecientemente limitados, parece indispensable el establecimiento de una severa lógica de diseño e implantación de grandes infraestructuras, así como un adecuado e interrelacionado control y previsión de la implantación de las actividades en el territorio. De la misma manera que la calidad medio-ambiental de las grandes áreas urbanas actuales no puede conseguirse en base a la libre e indiscriminada dilapidación de recursos naturales, causada por la dispersión/atomización incontrolada de las actividades.

El planeamiento debe recuperar la capacidad de ofrecer unos parámetros de coherencia mínimos al territorio metropolitano, de asegurar imágenes globales claras y atractivas,

de racionalizar las actuaciones e inversiones públicas y servir de guía a las privadas. Bien entendida, «la cultura del Plan» no se contrapone a la del «proyecto urbano»: ambas son complementarias e indispensables. La primera para asegurar la racionalidad estructural del conjunto, su calidad global; la segunda para construir las concretas cualidades de puntos singulares del espacio urbano, en una dimensión que trascienda su previsible insignificancia como simples actuaciones de cosmética testimonial.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOHIGAS, Oriol, «Muerte y resurrección del planeamiento urbano», *El País*, 4 de noviembre de 1986.
- CASTELLIS, M., «La condición urbana», *El País*, 23 mayo de 1991.
- DEMATTEIS, Giuseppe, «La scomposizione metropolitana», en *Atlante Metropolitano, Quaderni de lotus*, 15, Milano, 1991, ps. 26 a 33.
- EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, J.M.^a, «El diseño de la escala intermedia. El caso de Madrid», *Urbanismo*, 5-1988, ps. 6-20.
- Laboratorio de Urbanismo de Barcelona, «El Urbanismo Urbano», LUB/CEOTMA, diciembre 1984. Véase también M. SOLÁ MORALES y J. PARCERISA, «El urbanismo urbano. Forma urbana y planeamiento urbanístico en 7 capitales españolas», *Estudios Territoriales*, n.º 24, 1987.
- SCOLARI, M., «Vanguardia y nueva Arquitectura», en *Arquitectura Racional* (Milano, 1973), Madrid 1977, ps. 169-210.

- SOLÁ-MORALES, M. de, «La segunda historia del proyecto urbano», UR, nº 5, 1987, p. 21.
- 1987, p. 22. Véase también del mismo autor su trabajo: «From the break of 1930 to the modern urban project», LOTUS, nº 64, 1990, ps. 6 a 31.
- ROSSI, A., *La Arquitectura de la ciudad* (1966). Traducción española en la edit. G. Gili, Barcelona, 1971.
- TERÁN, F. de, *Planeamiento urbano en la España contemporánea. Historia de un proceso imposible*, ps. 223. Barcelona, 1978.
- «Urbanismo y posmodernidad», El País, 24 de julio de 1984.

7. Conclusión.

La ciudad contemporánea y el imperativo del desarrollo sostenible

7.1. La perspectiva medioambiental ha sido y es marginal en los planteamientos y realizaciones de la ciudad contemporánea

Una serie de “aprioris” encadenados se encuentran en la base de lo que podíamos llamar optimismo tecnológico-consumista implícito en tales posiciones:

- En primer lugar, el principio de que cualquier modelo de asentamiento, por grande que sea su tamaño y difusa o disgregada su estructura, puede «resolverse» por medios tecnológicos, sin tener en cuenta su coste ni la procedencia de los *inputs* (alimentos, energía, materias primas).¹

¹ «Dans le mariage de la technique et de l'urbanisme, la mariée est à l'evidence un beau parti. Dans la société industrielle moderne, la technique

- La ilimitada confianza –que puede llegar a la distorsión de los hechos– en la posibilidad y conveniencia de resolver los abastecimientos, los intercambios, los movimientos internos, etc., por medio de complicadas y costosas infraestructuras y en base a elevados coeficientes de consumo de energía (carburantes, electricidad), supuesta barata e inocua indefinidamente.²
- La creencia mecanicista en que la bondad de estructuras y tramas urbanas se puede medir en base a estándares cuantitativos, cuyo incremento lineal se supone como objetivo deseable e incuestionable para el conjunto de la colectividad. Así se utilizan los m² por habitante de zonas verdes o deportivas como un indicador infalible de la calidad del medio urbano, de la misma manera que se ha venido utilizando la renta per cápita como forma de medir, comparativamente, el bienestar y el desarrollo –incluso la felicidad– de un país o una región.

Desde un punto de vista ecológico la dispersión es la característica más destacable y representativa de los asentamientos urbanos actuales y la que mejor ilustra las ten-

se trouve parée de multiples vertus. Vritable symbole de la victoire de l'homme sur la nature, du progrès économique (...). La technique était, et est encore, dans une large mesure, une valeur sociale positive, indiscutée, à la frontière du mythe.» (G. Dupuy, *«Urbanisme et technique: chronique d'une mariage de raison»*, Centre de Recherches d'Urbanisme, París, 1978, p. 10).

² «Las autopistas se proyectan para un transporte seguro, cómodo, rápido y de mínimo coste (...). En las decisiones legislativas de los diversos países se ha reflejado la importancia de la autopista como factor desencadenante del progreso 'lato sensu'.» (O. Llamazares, «La autopista, arteria axial de la infraestructura viaria», *Ciudad y Territorio*, 3/1979).

dencias espaciales en un futuro próximo: dispersión en el territorio, alejamiento de las distintas actividades entre sí, disminución progresiva de la densidad y creciente extensión en la utilización del suelo. La dispersión se puede considerar como la más nítida representación en el campo urbanístico del modelo consumista, tendencialmente ilimitado, implantado en las sociedades opulentas del mundo occidental. Se caracteriza por un consumo siempre creciente de suelo, infraestructuras de todo tipo, sistemas de transporte, energía, agua y materias primas; es decir, recursos de todo tipo, incluyendo los no renovables –como el suelo agrícola fértil o los combustibles fósiles– o los sometidos a tasas de renovación estrictamente limitadas, como el agua potable.

7.2. Consecuencias de la aplicación del sistema territorial disperso

Las consecuencias de la dispersión son múltiples; algunos de sus aspectos se han ido examinando en páginas anteriores (sobre todo en el capítulo 5: «Características del espacio urbano en la ciudad contemporánea»). Intentemos ahora una síntesis centrada en los aspectos con una repercusión más directa sobre el medio ambiente.

En primer lugar, hay una relación directa entre dispersión e incremento unitario en los costes de construcción, conservación y utilización del territorio urbanizado; para una población constante y un número de viviendas idéntico aumentan progresivamente dichos costes según disminuye la densidad, se potencia el fraccionamiento y crecen las dis-

tancias. Esto resulta evidente en lo que respecta a las grandes infraestructuras de urbanización (sistemas viarios, suministro de agua, electricidad, telecomunicación, sistemas de recogida y depuración de residuales, etc.) y a los sistemas de transporte público (ferroviario, suburbanos, etc.). Pero también es cierto, en relación con las formas y modelos que adoptan las construcciones que predominan en los espacios suburbanos: viviendas unifamiliares en sus distintas versiones, equipamientos públicos, etc.

A las consecuencias espaciales y sociales se les ha prestado atención más arriba; resumidas ahora en dos trazos, se asiste a la especialización funcional y homogeneización creciente de los diferentes fragmentos espaciales, así como a la desaparición del espacio público multifuncional sin limitaciones de acceso.

La dispersión supone asimismo un crecimiento exponencial de las distancias recorridas en los desplazamientos cotidianos, cuya primera consecuencia es su obligada mecanización y la práctica desaparición de los desplazamientos a pie que han jugado un papel tan importante en la ciudad tradicional (y que representan, por antonomasia, el arquetipo de utilización «ecológica» del medio urbano).

Además la mecanización ocurre en la periferia a favor del automóvil privado y no de los medios de transporte público. En sólo siete años, entre 1976 y 1983, el porcentaje de viajes realizados en vehículo individual en la periferia parisina ha aumentado más de 7 puntos (de un 67 % a un 74'6 %), mientras que el relativo a los viajes en transporte común se mantiene estacionario en torno al 13-14 %.³

³ "Orbitale, un métro pour la banlieu", *Cahiers de l'Institut d'Amenagement et D'Urbanisme de la Région d'Ile de France*, nº 102, 1992, p. 65.

Como se exponía en el punto 7 del capítulo 5, el transporte público en los medios suburbanos dispersos, unifuncionales y de baja densidad es progresivamente más ineficaz y menos rentable. Mejorar sus niveles de servicio para hacerlo más atractivo implica casi inexorablemente mayores déficits de explotación; limitar sus prestaciones (extensión de las líneas, frecuencias, etc.) a la demanda real implica un deterioro creciente de su calidad: lo que supone la necesidad de recortes en los servicios ofrecidos y un paralelo incremento en la utilización del automóvil privado y en la demanda de infraestructuras viarias. Así se genera el círculo vicioso, típico de las ciudades americanas, de servicios públicos cada vez más escasos y más caros –como forma de hacerlos rentables–, lo que a su vez genera caídas en su utilización, nuevos déficits y, consecuentemente, nuevos recortes y subidas de precios, etc.⁴

En un reciente comentario a las políticas de transporte público de varias ciudades alemanas (Francfort, Munich, Stuttgart, etc.) se planteaban con claridad el dilema al que aludimos: «al intentar forzar el uso del transporte colectivo mediante la oferta de ferrocarriles regionales y la extensión de los metros, llevándolos cada vez más lejos hacia teóricas clientelas cada vez más alejadas, no sólo se persigue una utopía, sino que además se aumenta la insostenibilidad económica y funcional del sistema entero de movilidad».⁵ Y la

⁴ Véase, como ejemplo clásico de exposición de estos problemas, el trabajo de J.R. Meyer, J.F. Kain y M. Wohl, *The Urban transportation problem*, Harvard University Press, 1969.

⁵ P. García Alarco, “¿Hay futuro para las ciudades?”, *El País*, 6 de mayo 1993.

conclusión de los responsables del transporte de las ciudades parece apuntar decididamente a no incrementar la oferta de transporte colectivo en tanto «no se produzca un cambio sensible en el modelo territorial de desarrollo».

Como contraste, la Región Ile de France proyecta la construcción de un complejo sistema circular de metro en la periferia próxima, en relación con su política continuada de descentralización concentrada del crecimiento urbano en torno a importantes subcentros de actividad y *villes nouvelles*.⁶

El sistema territorial disperso implica consumos crecientes de materias primas no renovables o con importantes limitaciones en su disponibilidad; el caso de la energía es claro: tanto la que requiere un modelo de transporte progresivamente mecanizado, privatizado y responsable de recorridos cotidianos de longitud creciente, como la que se necesita para iluminar, calentar y refrigerar viviendas más extensas y aisladas; el agua es también un factor limitante de creciente relevancia, sobre todo en climas mediterráneos y durante ciclos de recorte de las precipitaciones como el que anuncian los últimos años en la Península Ibérica. Sin embargo, las tendencias van en sentido opuesto y los consumos en higie-

⁶ Las Directrices de Ordenación del Territorio de la Región d'Ile de France de 1965 ya preveían la realización de cinco ciudades nuevas alrededor de París y de una red de transportes colectivos regionales rápidos; el Esquema de Ordenación (...) de 1976 confirma y actualiza tal programa que se ha ido realizando ordenadamente a lo largo de 25 años, como afirmaba recientemente J. Dellus, "París y la Región Metropolitana Ile de France", en *Madrid-Metrópoli*, Madrid, 1991, ps. 207 a 227. El Libro Blanco d'Ile de France de enero de 1990 y la Carta Regional de junio de 1991, incluyen ya el nuevo sistema de metro para la periferia al que se hacía referencia en la nota 3.

ne personal, riego de jardines, piscinas públicas y sobre todo privadas, campos de golf, aumentan exponencialmente en las nuevas periferias dispersas.

Finalmente se ha de prestar una creciente atención a los efectos directos e indirectos de esta evolución. El consumo creciente de energía supone contaminación atmosférica, con unas repercusiones inmediatas sobre el medio ambiente urbano y las condiciones de vida de su población; a este problema detectado hace décadas se añaden ahora los todavía más preocupantes efectos sobre el planeta considerado en su conjunto: recalentamiento global por acumulación de gases procedentes de la combustión de productos fósiles (efecto invernadero), lluvia ácida, destrucción de la capa de ozono por determinados compuestos químicos empleados en producciones industrializadas, etc.

En resumen, en las ciudades y las regiones urbanas, lugar de concentración de población y actividades, nos enfrentamos cada vez con mayor claridad a las consecuencias de un desarrollo que se pretende sin límites, basado en la creencia en un progreso indefinido, gracias al dominio de la naturaleza por la ciencia y la técnica. Para Octavio Paz lo que los hombres actuales han olvidado, como por otra parte viene sucediendo a lo largo de la historia, es algo esencial: «dominar su propia naturaleza», sus pasiones, entre ellas el ansia indefinida de lujo y bienestar. Se ha caído en la desmesura y ese pecado, la *hybris* clásica, «se paga con un castigo proporcional a la falta. Hoy el castigo es terrible, como corresponde a la enormidad de nuestra falta».⁷

⁷ Octavio Paz, "Respuestas nuevas a preguntas viejas", *Claves de Razón Práctica*, nº 27, 1992, p. 6.

7.3. El desarrollo sostenible de las ciudades no debe confundirse con el sostenimiento, más o menos camuflado, del actual modelo de desarrollo

Las consecuencias de la dispersión no van a ser paliadas por una pequeña «tasa ecológica» con la que se grave el costo de la gasolina o de la electricidad doméstica. Se requieren medidas mucho más radicales y, probablemente, asunciones colectivas de responsabilidad que hagan frente con valentía a la gravedad de los problemas y a la urgencia de las soluciones.

En este sentido resulta sumamente aclaradora la distinción que establece A. Estevan entre la «economía ambiental» y la «economía ecológica».⁸

La primera es una derivación de la escuela neoclásica que «intenta extender a los recursos naturales y a los valores ambientales los conceptos e instrumentos de análisis» de aquélla, básicamente la reducción generalizada de tales recursos y valores a simples «valores monetarios o de cambio». Para ello se parte del presupuesto, aceptado acríticamente, de que todo «efecto externo» o externalidad indeseable y, «por extensión, todo bien, valor o recurso ambiental, puede recibir una valoración monetaria suficientemente justificada». A partir de este supuesto, la tarea de la economía ambiental es clara: cuantificar como costes tales externalidades e imputárselas, vía impuestos o tasas ambientales, a sus verdaderos responsables; es decir, internalizar los cos-

⁸ Antonio Estevan, «Monetarización del medio ambiente y ecología de mercado», *Alfóz*, nº 93, 1993, ps. 46-53.

tes ambientales. Con unos costes mayorados de esta manera, el mercado jugará su benéfica acción equilibradora.

Frente a estos postulados, la economía ecológica «niega la posibilidad del crecimiento indefinido de la producción material, la sustituibilidad infinita de los factores de producción a través del progreso técnico, la posibilidad de asignar valores monetarios a todos los bienes y recursos naturales, la posibilidad de valorar racionalmente en términos monetarios los intereses de las generaciones futuras, etc.»

Desde el punto de vista urbano, esta postura implica cambios profundos que vamos a intentar sistematizar brevemente a continuación.

El objetivo básico deberá ser el de conseguir un espacio urbano en el que la calidad y la complejidad sean compatibles con una mayor austeridad expresada en menores tasas en el consumo de espacio, infraestructuras de todo tipo, algunas formas sofisticadas de equipamientos, energía y agua.

Las prioridades en la configuración de la nueva ciudad debieran encaminarse en las siguientes direcciones:

- Primar unos niveles de densidad residencial que permitan recuperar el sentido del espacio público plurifuncional clásico, la posibilidad de ciertos desplazamientos cotidianos a pie y la cercanía a los subcentros urbanos, facilidades de transporte público, etc. La consecución de tales niveles implicará privilegiar la vivienda colectiva en sus distintas tipologías –lo cual no implica necesariamente las grandes alturas– frente a las distintas formas de hábitat unifamiliar que crecientemente oferta el mercado actual.
- Favorecer la continuidad del espacio urbano, la inte-

gración de sus diferentes fragmentos en un sistema global significativo, en el que se atenúen o restauren las discontinuidades que supone el crecimiento a «saltos» y las barreras que con frecuencia implican las grandes infraestructuras de comunicación, en primer lugar las de carácter viario.

- Primar la complejidad funcional del espacio urbano expresado en la variedad de usos, de tipologías edificatorias y, dentro de lo posible, de niveles de renta y adscripción socio-económica de la población residente. Esto implica evitar, a través de los instrumentos disciplinares y de una política urbana explícita, las grandes extensiones colonizadas por la misma actividad, formas edificadas y clase social. Y cuando existan, tratar de modificarlas a través de operaciones puntuales de reforma, extensión, modificación de las ordenanzas, etcétera.
- El modelo de espacio urbano policéntrico, hoy tan en boga, puede ser mantenido conceptualmente, pero con importantes modificaciones en las formas y contenidos de sus realizaciones concretas; es decir, se tratará de integrar el policentrismo en el modelo denso, continuo y complejo preconizado, evitando la tendencia a la formación de grandes subcentros suburbanos especializados, alejados de la residencia y de los transportes públicos, exclusivamente accesibles en automóvil.
- Favorecer explícitamente, a través del reparto de la inversión pública, la articulación de sistemas de transporte público de amplia cobertura y elevada calidad de servicio, que permitan modificar la tendencia hacia el progresivo desplazamiento de viajeros hacia medios

mecanizados de carácter privado. A la vez, será necesaria la introducción de medidas de disuasión, incluso de restricción, al tráfico rodado en los centros y subcentros urbanos y en los principales itinerarios radiales, drástica suspensión de los programas de acondicionamiento de mayor capacidad de tráfico y aparcamiento en los centros, etc.

La consecución de este modelo se deberá perseguir a través de explícitas políticas de suelo, vivienda y planeamiento.

- La política de suelo debe tratar de eliminar, en la mayor proporción posible, las rentas parasitarias, abaratando la producción de las mercancías inmobiliarias imprescindibles (vivienda, suelo industrial, etc.) y modificando la obligación de emigrar a localizaciones periféricas debido exclusivamente a la imposibilidad de pagar los precios inflados por la elevadísima repercusión del suelo urbano. Siendo de difícil aplicación las políticas más radicales (municipalización del suelo ...), se deberá tender a una equilibrada combinación de las posibilidades que ofrece la legislación y, si es necesario, a la corrección de ésta, y a los convenios de integración en la empresa urbanística de los propietarios de suelo en condiciones muy distintas a las del mercado.
- La política de vivienda debe favorecer las posibilidades de acceso real a todos los estratos de la población a un bien imprescindible como es el alojamiento. Y hacerlo en condiciones compatibles con las características del modelo urbano perseguido. El repertorio de actuación

nes es aquí de gran amplitud: desde la promoción directa para los grupos con mayores dificultades económicas a las diversas modalidades de protección, sin olvidar dos aspectos esenciales: la promoción de una oferta amplia de vivienda en alquiler y la utilización de los mecanismos de «derecho de suelo», que permiten abaratar los precios de venta al no incorporar a éstos la nuda propiedad del suelo en que se asienta.

- La política de planeamiento integra a su vez diversos frentes: en primer lugar se hace imprescindible acabar con la autonomía de las planificaciones sectoriales, especialmente de las que afectan a las grandes infraestructuras de comunicación (redes arteriales, ferrocarriles suburbanos, etc.). Es incoherente la coexistencia de una planificación de la red viaria, atenta exclusivamente a satisfacer las demandas previsibles en función de la evolución lineal de las tendencias, y de un planeamiento de los usos del suelo de acuerdo con unos objetivos prefijados y unos modelos voluntarios de articulación del espacio metropolitano. Ambas planificaciones deben insertarse en una matriz única, que asegure la coherencia en los objetivos perseguidos, los modelos espaciales diseñados y las inversiones sectoriales programadas.

En segundo lugar es necesaria la preparación de planes estratégicos del conjunto del territorio con objetivos a medio-largo plazo y con un amplio consenso institucional. En esta dirección hay que señalar la urgencia de restablecer organismos de coordinación metropolitana/regional con competencias claras en los terrenos del análisis, propuestas y planes estratégicos que con-

dicionen la actuación tanto de los órganos sectoriales de la Administración como de las administraciones locales integradas en su área de actuación. La descentralización absoluta de las competencias de planeamiento a nivel municipal no tiene por qué ser, ni es, más democrática ni más justa: como tantas otras instancias de decisión particularista, debe someterse a los imperativos del interés colectivo. Finalmente, la política de planeamiento debe perseguir la homogeneización en la calidad del paisaje urbano y de los niveles de urbanización, compatible con la diversidad tipológica y funcional. Es imprescindible recrear un paisaje específicamente urbano, equidistante tanto de las ruidosas, excesivamente densas y mineralizadas imágenes de la ciudad especulativa, como de las engañosas ilusiones bucólico-pastorales de la ciudad diluida en el campo.

Para acabar subrayemos una realidad: la propuesta avanzada en las páginas anteriores no tiene nada de utópica; su formulación parte de la ciudad real que existe en toda Europa, y particularmente en su mitad meridional. El modelo de máximo consumo que se critica no es todavía una realidad sino un horizonte⁹ al que apuntan, ciertamente, las

⁹ Como acertadamente puntualiza Giuseppe Sacco en su trabajo "Ciudad y sociedad hacia la nueva Edad Media", incluido en *La Nueva Edad Media* (Alianza Editorial, 1974), "(...) las ciudades europeas, aún en períodos de enorme difusión y de incremento del automóvil privado, mantienen un carácter compacto y nuclear mucho mayores, una densidad raras veces alcanzada al otro lado del Atlántico". Sin embargo, en los comienzos de la década de los 80, si son muy perceptibles en "este lado del Atlántico" las actitudes de "desamor hacia la vida cotidiana" que dicho autor relega al

tendencias espontáneas del mercado, significativos sectores de intereses y, debe reconocerse, buena parte de una práctica profesional deslumbrada por las imágenes al uso de la modernidad, el desarrollo y el bienestar.

La ciudad española es todavía una ciudad densa (incluso con puntas excesivamente elevadas), relativamente compacta e integrada, en la que los movimientos de descentralización industrial, de suburbanización residencial, de concentración periférica del terciario, de consolidación de redes arteriales de autopistas, etc., son aún realidades incipientes o proyectos acariciados por un manipulado imaginario colectivo. De aquí se deriva lo realista de un planteamiento alternativo que, en buena parte, más que trastocar la ciudad existente tendría precisamente que consolidar su orden actual, tratar de invertir las tendencias que se apuntan, modificar un cierto número de proyectos y de planeamientos que son, precisamente, los que confirman aquellas tendencias y, por supuesto, resolver de manera adecuada una serie de problemas puntuales y de conflictos sectoriales planteados.

Sólo una modificación de las actuales tendencias nos permitirá reencontrarnos con lo más valioso de nuestras tradiciones cívicas, a la vez que insertarnos en el cada vez más urgente imperativo de limitar el despilfarro y enderezar el desarrollo urbano hacia modelos compatibles con las limitaciones físico-ambientales que hoy empezamos a reconocer como insoslayables.

"desapego aristocrático típico de la *country-gentry* inglesa" y sus descendientes americanos, desapego que quizá haya que relacionar con el cada vez más claro papel de metrópoli cultural de los EE.UU.

PROCEDENCIA DE LAS ILUSTRACIONES

- 1.- Leonardo Benevolo, *Diseño de la ciudad - 5. El arte y la ciudad contemporánea*, Barcelona, Gustavo Gili, 1982.
- 2.- Eileu Rasmussen, *Londra città unica*, Roma, Officina Edizioni, 1972.
- 3.- Vid. 1.
- 4.- B. Bianco, V. Corrotti, A. Frisa, A. Marino, *La città nella storia d'Italia: Torino*, Roma, Laterza, 1989.
- 5.- Scala, Antella, (Tarjeta postal), Firenze, 1991.
- 6.- Benevolo, Leonardo, *Diseño de la ciudad - 4. El arte y la ciudad moderna del siglo xv al xviii*, Barcelona, Gustavo Gili, 1982.
- 7.- Vid. 6.
- 8.- Choay, Françoise, *The modern city: planning in the 19th century*, New York, George Braziller, 1969.
- 9.- Vid. 1.
- 10.- Vid. 1.
- 11.- Vid. 8.
- 12.- Hilberseimer, Ludwig, «*La arquitectura de la gran ciudad*», Barcelona, Gustavo Gili, 1979.
- 13.- Evenson, Norma, *Le Corbusier: the machine and the grand design*, New York, George Braziller, 1969.
- 14.- Vid. 13.
- 15.- Ayuntamiento de Madrid, «*Madrid Metrópoli*», Madrid, 1991.
- 16.- Vid. 4.
- 17.- Vid. 1.
- 18.- Vid. 4.
- 19.- Vid. 15.

- 20.- Georges Beuko, *Geographia des technopôles*, Paris, 1991.
- 21.- Vid. 15.
- 22.- Vid. 15.
- 23.- Vid. 15.
- 24.- Vid. 1.
- 25.- Stefano Boeri, Lougani, Arturo. «Gli orizzonti della città diffusa». *Casabella*, nº 5, Milán, 1992.
- 26.- Vid. 15.
- 27.- Vid. 1.
- 28.- Josep M. Montaner, «La idea de la villa Olímpica de Barcelona», *Lotus Internacional*, Milán, Electa, nº 67, 1990.
- 29.- José M^a Ezquiaga, «Pau de Valdebernardo: inventar el espacio periférico», *Geometría*, nº 9, Madrid, 1990.
- 30.- Un tramo de la red de autovías urbanas de Madrid: M-30 Este (Archivo del autor).
- 31.- Ezquiaga, José M^a, «El diseño de la escala intermedia. El caso de Madrid», «Urbanismo», nº 5, Madrid. COAM, 1988.

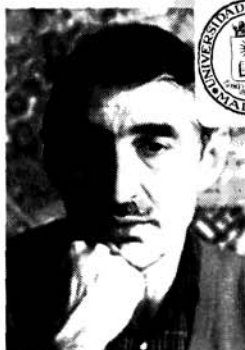
ALTRES TÍTOLS DE LA COL·LECCIÓ

- 1 **El naixement de l'agricultura en el País Valencià**
Bernat Martí Oliver
El nacimiento de la agricultura en el País Valenciano
Bernat Martí Oliver
- 2 **Els vins valencians**
Juan Piqueras
Los vinos valencianos
Juan Piqueras
- 3 **Les monedes valencianes**
Rafael Arroyo Ilera
Las monedas valencianas
Rafael Arroyo Ilera
- 4 **55 ciutats valencianes**
Vicenç M. Rosselló Verger
55 ciudades valencianas
Vicenç M. Rosselló Verger
- 5 **La vegetació al País Valencià**
Manuel Costa Talens
La vegetación en el País Valenciano
Manuel Costa Talens
- 6 **La contaminació acústica**
Amando García Rodríguez
La contaminación acústica
Amando García Rodríguez
- 7 **Assaigs heterogenis sobre biologia i evolució**
Andrés Moya Simarro
Ensayos heterogéneos sobre biología y evolución
Andrés Moya Simarro
- 8 **La sexualitat dels universitaris valencians**
Francisco Bayarri / José Antonio Benavent
- 9 **L'economia en canvi**
Isidro Antuñano / Josep M. Jordan Galduf
- 10 **L'art d'escriure**
Juan José Tornero Álvarez

- 11 **Els pesticides i el medi ambient**
Edmondo Pramauro
Los pesticidas y el medio ambiente
Edmondo Pramauro
- 12 **Sistema immunitari i SIDA**
Carles Soler Vázquez
- 13 **Per una alternativa verda a Europa**
Carlos Antunes et alii.
- 14 **Estudiar Bioquímica** (cast.-cat.)
Luis Franco Vera
- 15 **Introducció a la Medicina**
Josep Lluís Barona Vilar
Introducción a la Medicina
Josep Lluís Barona Vilar
- 16 **L'enigmística popular**
M. Margarida Bassols
- 17 **El medio interestelar**
A. Arnau / E. Silla
- 18 **Hablando de agresión**
P.D. García Brull / J. Núñez de Murga
- 19 **Hacer una tesis en ciencias**
A. Núñez Cachaza / M. Núñez de Murga / J. Núñez de Murga
- 20 **Introducció a la Història**
Marc Baldó Lacomba
- 21 **El partit catòlic**
Rafael Valls Montés



—



UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE MADRID



0301405998

sor titular de Planeamiento Urbanístico en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura adscrita a dicha Universidad. Autor de numerosas publicaciones en revistas especializadas (*Ciudad y Territorio, Urbanismo, Geographica, Alfoz*, etc), es un especialista en la historia del planeamiento

y urbanismo de las ciudades de Madrid y Vitoria-Gasteiz. Sobre la primera, en el marco del Seminario de Planeamiento y Ordenación del Territorio –del que fue director desde su fundación hasta 1985–, ha realizado numerosos estudios monográficos y dirigido varias tesis doctorales. Cuenta asimismo con una extensa experiencia profesional en las distintas escalas del planeamiento urbano, siendo destacable su trabajo en el País Vasco (Plan General de Vitoria-Gasteiz de 1985), Galicia y Madrid.

ISBN 84-370-1439-5



9 788437 014395

22



cultura universitària popul